

Privatisierung öffentlicher Leistungen. Ansätze, Möglichkeiten und Grenzen

DISSERTATION

vorgelegt dem

Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften

der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Staatswissenschaften

(Dr. rer. pol.)

von

Diplom—Volkswirt

Philipp Hessel

Mainz 1979

Privatisierung öffentlicher Leistungen. Ansätze, Möglichkeiten und Grenzen

DISSERTATION

vorgelegt dem

**Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)**

von

Diplom—Volkswirt

Philipp Hessel

Mainz 1979

Privatisierung öffentlicher Leistungen
Ansätze, Möglichkeiten und Grenzen

DISSERTATION

vorgelegt dem

Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften

der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Rechtswissenschaften



von

Diplom-Volkswirt

Florian Hessel

Erstberichterstatter: Prof. Dr. Rudolf Meimberg

Zweitberichterstatter: Prof. Dr. Hans Otto Lenel

Tag der mündlichen Prüfung: 25. Mai 1979

Inhaltsverzeichnis

Seite

1.	Problemstellung und Aufbau der Untersuchung	1
2.	Die Bedeutung normativer und positiver Theorien öffentlicher Güter für Privatisierungsfragen	7
2.1.	Die Grundgedanken normativer Theorien öffentlicher Güter	9
2.2.	Kritik der normativen Theorien öffentlicher Güter und Charakterisierung des Privatisierungsansatzes	13
3.	Der Privatisierungsbegriff	24
3.1.	Verlagerung von Aufgaben	24
3.2.	Freiwilligkeit der Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Private	26
3.3.	Die vertraglich geregelte Verlagerung	28
4.	Die Erschließung der öffentlichen Hand für Privatisierungsfragen	30
4.1.	Die öffentliche Hand	30
4.2.	Die Unterscheidung zwischen ordnendem und leistendem Bereich der öffentlichen Hand	33
4.3.	Die öffentlichen Unternehmen	38
4.3.1.	Der öffentlich-instrumentale Charakter	48
4.3.2.	Der öffentlich-instrumentale Charakter zur Kennzeichnung von Tätigkeiten im öffentlichen Unternehmensbereich	60

4.4.	Die Verwaltungsbetriebe	66
4.4.1.	Der öffentlich-instrumentale Charakter zur Kennzeichnung von Tätigkeiten der Verwaltungsbetriebe	73
4.4.2.	Die Bedeutung der Erfassung von Verwaltungsbetrieben für Privati- sierungsfragen	75
4.5.	Der öffentlich-instrumentale Charakter zur Unterscheidung öffentlicher Aktivitäten bei Privatisierungsfragen	76
5.	Ziele der Privatisierung	78
5.1.	Privatisierungsziele bei gegebenem Leistungsauftrag	78
5.1.1.	Einsparung knapper Ressourcen und Entlastung öffentlicher Haushalte	82
5.1.2.	Privatisierung zur zielfördernden Leistungsverbesserung	90
5.1.3.	Zwischenergebnis: Privatisierung als zielfördernde Nutzung unter- schiedlicher Bedingungen der Leistungserstellung	93
5.1.4.	Privatisierung zur Erreichung ord- nungspolitischer Ziele	102
5.2.	Bedingungen der Zielerreichung	106
5.2.1.	Privatisierung und Wettbewerb	106
5.2.2.	Forderung nach Wertfreiheit des Instruments Privatisierung	111
5.3.	Privatisierung und veränderter Leistungsauftrag	113
6.	Privatisierung in Fällen ohne öffentlich-instrumentalen Charakter	122
6.1.	Zur Privatisierung von Hilfs- und Serviceleistungen der öffentlichen Hand	122

6.1.1.	Grundsätzliche Bemerkungen zur Erfassung und Überprüfung von Aufgabenmerkmalen	126
6.1.2.	Kennzeichnung durch die Leistungskonzeption	128
6.1.3.	Kennzeichnung durch die Finanzierungskonzeption	132
6.1.4.	Erfassung von Nebenbedingungen der Leistungserstellung	134
6.1.5.	Die Privatisierungsuntersuchung als Vergleich zwischen öffentlicher und privater Leistungserstellung	135
6.1.5.1.	Vergleiche technisch bestimmter leistungsabhängiger Merkmale	136
6.1.5.2.	Privatisierung unter Berücksichtigung der Nebenbedingungen der Leistung	140
6.2.	Zur Privatisierung öffentlicher Erwerbswirtschaften	145
7.	Privatisierung in Fällen mit öffentlich-instrumentalem Charakter	148
7.1.	Das Konflikt- und Privatisierungspotential beim Vorhandensein des öffentlich-instrumentalen Charakters	148
7.1.1.	Besonderheiten der Zielbildung: Interessen, Interessenten und Interessenkonflikte bei Leistungen mit öffentlich-instrumentalem Charakter	154
7.1.1.1.	Der Zielsetzungsprozeß im Spannungsfeld politischer Auseinandersetzung	154
7.1.1.2.	Die Operationalität der Zielvorgabe durch Satzungsbestimmungen und deren Eignung für Privatisierungsuntersuchungen	158

7.1.1.3.	Konflikte zwischen Leistungs- und Finanzierungsseite	162
7.1.1.4.	Konflikte zwischen einzelnen Hand- lungsalternativen	165
7.1.1.5.	Konflikte bei Sonderleistungen	166
7.1.2.	Mißverstandene defizitäre Wirtschaftsführung	168
7.1.3.	Die Ziele öffentlicher Aufgaben- erledigung und die Möglichkeit höherer Zielerreichung durch Privatisierung	175
7.1.3.1.	Privatisierungseffekte bei Bedarfsdeckungszielen	176
7.1.3.2.	Privatisierungseffekte bei Bedarfs- lenkungszielen als Beeinflussungsziele	180
7.1.3.3.	Privatisierungseffekte bei Bedarfs- lenkungszielen als Reglementierungs- ziele	184
7.2.	Die Bestimmung eines operationalen Zielsystems als Entscheidungsgrund- lage für Privatisierungsunter- suchungen	187
7.2.1.	Die Bestimmung der Zielkonzeption	190
7.2.1.1.	Die Bestandteile der Leistungs- konzeption	192
7.2.1.2.	Die Bestandteile der Finanzierungs- konzeption	204
7.2.2.	Die Organisation des Zustandekommens der Zielkonzeption und deren Bedeutung für die Vertragsgestaltung in Privati- sierungsfällen	216
7.3.	Privatisierungsmöglichkeiten und -grenzen bei Aufgaben mit öffentlich- instrumentalem Charakter	224
7.3.1.	Die Verknüpfung öffentlicher mit privatwirtschaftlichen Zielen als Voraussetzung der Übernahmebereit- schaft durch Private	224

7.3.2.	Vom öffentlichen zum privaten Monopol?	231
8.	Erfahrungen mit der Privatisierung: Stand und Entwicklungstendenzen von Privatisierungen	250
Anlage 1		265
Anlage 2		278
Literaturverzeichnis		302

1. Problemstellung und Aufbau der Untersuchung

Stark geprägt, wenn nicht sogar ausgelöst, wurde die jüngste Privatisierungsdiskussion durch die hohen Defizite der Gebietskörperschaften seit 1975 und die rasche Zunahme der öffentlichen Verschuldung. Auf der Suche nach Lösungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen als einer der ersten zu nennen¹⁾, der sich auf der Ausgabenseite unter anderem²⁾ intensiver mit der Frage beschäftigte, ob Einsparungen durch Verlagerungen bisher öffentlich angebotener Leistungen auf Private möglich sind.

Der Privatisierungsgedanke wurde von Presse und Öffentlichkeit bereitwillig aufgegriffen und weiterdiskutiert. Die geäußerten unterschiedlichsten Stellungnahmen rühren daher, daß mit jeder Verlagerung öffentlicher Aufgaben nicht nur die Interessen der unmittelbar Beteiligten (also des jeweiligen öffentlichen Aufgabenträgers und des leistungsbereiten privaten Unternehmens) angesprochen sind, sondern auch die Bürger als Abnehmer oder sogar als abnahmeverpflichtete Adressaten öffentlicher Leistungen sich betroffen fühlen. Damit ist derjenige wichtige Gesichtspunkt von Privatisierungen angedeutet, der auf die Konsequenzen einer veränderten Zuständigkeit³⁾

-
- 1) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Bulletin der Bundesregierung Nr. 103 vom 16. August 1975
 - 2) Auf der Ausgabenseite wurden neben Privatisierungen zur Einschränkung des Anstiegs der Staatsausgaben auch der Abbau öffentlicher Leistungen und Einsparungsmöglichkeiten bei der Erstellung öffentlicher Leistungen diskutiert.
 - 3) Neben den Konsequenzen veränderter Zuständigkeiten haben auch solche zu interessieren, die möglicherweise von einem veränderten Produktionsarrangement bei unveränderter öffentlicher Verantwortung ausgehen.

hinweist und der stets den mit Verlagerungen verfolgten Absichten gegenüberzustellen ist. Die Frage 'Wer macht's?' ist durch die Frage 'Wem soll es wie nutzen?' zu ergänzen.

Privatisierungen werden derzeit nicht mehr allein unter Haushaltsentlastungsgesichtspunkten betrachtet. Andere Ziele wie z.B. das der Leistungsverbesserung, des Abbaus der Unternehmensgröße wettbewerbslos agierender öffentlicher Monopolisten, das der Realisierung größerer Übersichtlichkeit und mehr Dezentralisierung unter Nutzung privater Wettbewerbsanstrengungen werden mit Aufgabenverlagerungen auf Private angestrebt. Über die Notwendigkeit, bei Verlagerungen von Aufgaben danach zu fragen, "ob die mit der Übernahme der Aufgabe in die öffentliche Verwaltung u.U. angestrebten politischen Ziele auch bei einer Übertragung auf Private erreicht werden können,"¹⁾ herrscht weitgehend Übereinstimmung.

Keineswegs einig ist man sich jedoch in der Frage, wie der öffentliche Bereich für Privatisierungsüberlegungen abgegrenzt und für welche Bereiche öffentlicher Tätigkeiten bevorzugt Privatisierungsüberlegungen angestellt werden sollen oder können. Hier trägt die Vielgestaltigkeit vorhandener öffentlicher Aktivitäten und der unterschiedliche politische Steuerungsbedarf öffentlicher Aufgabenerfüllung dazu bei, weit auseinanderliegende Privatisierungsvorstellungen entstehen zu lassen. Sie reichen von der Forderung, beim Vorhandensein von politischen Zielen

1) Dieckmann, Rudolf, Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 65, Berlin 1977, S. 96

von vornherein auf Privatisierungen zu verzichten, bis zur Forderung nach mehr oder weniger großzügiger Entlassung öffentlicher Aufgaben in den privaten Wettbewerb unter Hinweis auf die dort vorhandenen Selbststeuerungskräfte. Keiner dieser beiden Standpunkte wird jedoch ausreichend den beiden 'Privatisierungsseiten' gerecht: weder werden in vollem Umfang die Verbesserungsmöglichkeiten durch Privatisierung genutzt, wenn man sich an der ersten Überlegung orientiert, noch bietet sich genügend Schutz vor ungewollten Auswirkungen durch Verlagerungen, wenn man sich der zweiten Vorstellung anschließt. Im einzelnen besteht Unklarheit darüber, ob nur defizitäre öffentliche Leistungsbereiche in die Privatisierungsdiskussion einzubeziehen sind oder auch überschüssige Bereiche berücksichtigt werden sollen. Unklar ist auch, ob nur öffentliche Unternehmen für die Privatisierung in Frage kommen oder ob auch die öffentliche Verwaltung oder Teile davon (welche?) auf Privatisierungsmöglichkeiten hin zu untersuchen sind. Zu klären ist, ob Privatisierungen nur auf Gemeindeebene stattfinden sollen oder ob sich auch Tätigkeiten von Bund und Ländern der Überprüfung zu stellen haben.

Fragt man zur Lösung dieser Probleme danach, ob empirische Untersuchungen vorliegen, die darüber Erfahrungen vermitteln könnten, "wer am besten diejenigen Leistungen erbringen kann, die nicht als ausschließliche Domäne eines Sektors zu gelten haben"¹⁾, wird man feststellen, daß kaum Zahlen vorhanden sind. Neben ganz wenigen Erhebungen im kommunalen Bereich, die dort zwar

1) Deutscher Städte- und Gemeindebund, Ver- und Entsorgung - Wer macht's? Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 24, Göttingen 1976, S. 14

interessante Entwicklungstendenzen in Schwerpunkten erkennen lassen, existiert nicht genügend brauchbares empirisches Material, mit dessen Hilfe ausreichend deutlich öffentliche Aufgabenbereiche ausgemacht werden könnten, in denen fundierte Effizienzuntersuchungen darauf hinweisen, daß private Unternehmen zu günstigeren Bedingungen anbieten können als die öffentliche Hand.

Wie zu zeigen sein wird (2. Kapitel), liefert auch die Finanzwissenschaft, die sich innerhalb der Theorien öffentlicher Güter um eine Aufteilung öffentlicher und privater Aufgaben bemüht, keinen Beitrag zur Frage, wer jeweils am effizientesten die Güter und Dienste zu produzieren in der Lage ist, für die öffentliche Vorsorge getroffen werden soll.

Zur Auslotung der Privatisierungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der mit der öffentlichen Aufgabenerledigung verfolgten Ziele ('spezifisches öffentliches Interesse') bleibt deshalb nur die Beurteilung des Einzelfalles, was deutlich in der Forderung zum Ausdruck kommt, "daß immer wieder die Probe auf's Exempel gewagt werden müsse, ob gewisse Tätigkeiten der öffentlichen Hand ... besser von den Privaten wahrgenommen werden könnten oder nicht."¹⁾

Dem wird auch hier gefolgt, jedoch nicht in der Weise, daß nacheinander einzelne Tätigkeiten herausgegriffen und Vergleiche zwischen öffentlicher Aufgabenerledigung und potentieller oder vorhandener privater Produktion

1) Deutscher Städte- und Gemeindebund, Ver- und Entsorgung - Wer macht's? a.a.O., S. 14

durchgeführt werden. Vielmehr besteht die Aufgabe darin, sich von neutraler Seite den Problemen der Privatisierung grundsätzlich zu nähern, um damit über die Abgrenzung des Privatisierungsfeldes hinaus Kriterien zu liefern, an denen die in der Praxis in Einzelfällen zu treffenden Privatisierungsentscheidungen zu beurteilen sind.

In Verfolgung dieser Absicht ist es nach Klärung des Privatisierungsbegriffes (3. Kapitel) notwendig, den öffentlichen Sektor für Privatisierungsfragen zu erschließen (4. Kapitel). Die dort vorgenommene Aufteilung öffentlicher Aufgaben für Privatisierungsfragen orientiert sich in erster Linie an den mit der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung verfolgten Absichten. Dahinter tritt hier die Frage zurück, welcher 'Herkunft' öffentliche Aufgaben sind, ob sie also innerhalb der öffentlichen Verwaltung erledigt werden oder sie ausgliederten öffentlichen Betrieben angehören. Die Unterteilung in Aufgaben ohne und Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter wird den folgenden Untersuchungen zugrunde gelegt.

Vor der Diskussion von Privatisierungsmöglichkeiten ist danach zu suchen, welche Ziele unter welchen Bedingungen durch Privatisierungen erreichbar sind; damit befaßt sich das 5. Kapitel.

Im Anschluß daran (6. Kapitel) wird untersucht, welche Kriterien bei Privatisierungsentscheidungen von Aufgaben ohne öffentlich-instrumentalen Charakter zu berücksichtigen sind und welche Möglichkeiten der Nutzung privater Leistungsanstrengungen sich in diesem Bereich ergeben.

Mehr Raum ist der komplexeren Frage gewidmet, wie im Fall von Leistungen mit öffentlich-instrumentalem Charakter (7. Kapitel) die öffentlichen Interessen gewahrt werden können und wie diese mit den privat-

wirtschaftlichen (Gewinn-) Zielen so zu verbinden sind, daß zielgerechte Verlagerungen zum Vorteil beider Seiten und der Verbraucher realisiert werden können. Die Auseinandersetzung mit dem Konfliktpotential öffentlicher Aufgabenerledigung scheint darauf hinzudeuten, daß in diesem Bereich ein größeres Privatisierungspotential vorhanden ist, dessen Nutzung sich jedoch nicht unerhebliche Schwierigkeiten entgegenstellen.

Im 8. Kapitel wird mit der Analyse von zwei Umfragen aus dem kommunalen Bereich versucht, einige derzeitige Privatisierungsschwerpunkte aufzuzeigen und zukünftiges Verhalten von Gemeinden in Privatisierungsangelegenheiten zu beleuchten.

2. Die Bedeutung normativer und positiver Theorien öffentlicher Güter für Privatisierungsfragen

Wenn man vorläufig unter Privatisierung die freiwillige Verlagerung öffentlicher Produktion und/oder öffentlicher Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen aus dem öffentlichen in den privaten Bereich versteht, wird erkennbar, daß damit Fragen der Verfügung über volkswirtschaftliche Ressourcen angesprochen sind. Mit der Aufteilung von Ressourcen zwischen staatlichem und privatem Bereich beschäftigt sich in erster Linie die Finanzwissenschaft¹⁾, wobei sowohl positive als auch normative Ansätze möglich sind; beide finden sich in den Theorien öffentlicher Güter bzw. in den Theorien öffentlicher Ausgaben.²⁾

Als positiv können Theorien bezeichnet werden, die es als ihre Aufgabe ansehen, Vergangenes oder Bestehendes zu beschreiben und Erklärung für tatsächlich zu beobachtende Handlungsweisen zu liefern, kurz also solche, die sich auf das Sein konzentrieren.

-
- 1) Diesbezügliche Ansätze sind auch schon vor der Etablierung einer 'eigenständigen' Finanzwissenschaft in der Nationalökonomie zu finden. Vgl. dazu zusammenfassend beispielsweise Krause-Junk, Gerold, Abriß der Theorie von den öffentlichen Gütern, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. von F. Neumark u.a., 3. Aufl., Bd. I, Tübingen 1976, S. 689 f
 - 2) Die Tatsache, daß in der Finanzwissenschaft oft synonym von Theorien öffentlicher Güter und Theorien öffentlicher Ausgaben gesprochen wird, kann damit erklärt werden, daß bei staatlichen Aktivitäten im Rahmen von Realausgaben die Entzugseffekte durch die Inanspruchnahme von Ressourcen und die Leistungseffekte durch Abgabe an Private zusammenfallen. Vgl. Krause-Junk, Gerold, a.a.O., S. 689

Normative Theorien unterscheiden sich davon durch die unumgängliche Verwendung von Werturteilen.

Innerhalb der Theorien öffentlicher Güter beleuchten positive Ansätze die tatsächlichen Verhaltensweisen der politischen Verantwortungsträger auf der Basis tatsächlich vorhandener Ziele. Angestrebt wird dabei als Lösung "die Schaffung und Gestaltung solcher politischer 'Spielregeln', bei deren Befolgung die aus individuellen, egoistischen Motiven handelnden Politiker zugleich das für das Allgemeinwohl Beste besorgen."¹⁾

Dagegen enthalten die normativen Ansätze Überlegungen zu einer gewünschten, an vorgegebenen Zielen orientierten Aufteilung von Aufgaben zwischen Staat und Privaten, wobei besondere Merkmale von Gütern als Aufteilungskriterien Verwendung finden. Das Sein-Sollen prägt hier das theoretische Vorgehen, das - in formal-methodischer Analogie zu positiven Theorien - mit Hilfe der Ziel-Mittel-Analyse versucht, (optimale) Wege herauszufinden, um damit vorgegebene, den Vorstellungen des analysierenden Wissenschaftlers oder auch Mehrheitsansichten genügende Ziele zu erreichen. Bei normativen Theorien kommt es also "nicht darauf an, ob und inwieweit die aktuelle Staatstätigkeit beschrieben werden kann, sondern welcher Art sie sein und welchen Umfang sie haben soll. Nicht die Erklärung einer konkreten 'Mischung' von privater und staatlicher Aktivität ist interessant, sondern nach der 'richtigen' Relation zwischen den beiden Bereichen wird gefragt."²⁾

1) Krause-Junk, Gerold, a.a.O., S. 693

2) Schmidt, Kurt, Kollektivbedürfnisse und Staatstätigkeit, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, hrsg. von H. Haller, L. Kullmer u.a., Tübingen 1970, S. 20

Diese knappen Bemerkungen deuten für Privatisierungsfragen zwar schon in die 'normative Richtung', es scheint jedoch notwendig, eine deutlichere Einordnung vorzunehmen.

2.1. Die Grundgedanken normativer Theorien öffentlicher Güter

Die neuere Diskussion knüpft vor allem an Musgrave¹⁾ an und geht, was die reinen öffentlichen Güter betrifft, auf Samuelson²⁾ zurück. Die Grundgedanken dieser teilweise heftig kritisierten, teilweise weiterführend behandelten theoretischen Abgrenzung lassen sich wie folgt wiedergeben.

Es kann davon ausgegangen werden, daß bei der Produktion und/oder dem Konsum einer Reihe von

1) Vgl. Musgrave, Richard A., (The Theory of Public Finance, deutsch) Finanztheorie, übersetzt von Lore Kullmer unter Mitarbeit von Hans Fecher, Tübingen 1974, S. 6 ff

2) Vgl. Samuelson, Paul A., The Pure Theory of Public Expenditure, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. 36, 1954, S. 387 ff; ders., Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. 37, 1955, S. 350 ff; ders., Aspects of Public Expenditure Theories, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. 40, 1958, S. 332 ff; ders., Pure Theory of Public Expenditure and Taxation, in: Public Economics, An Analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors, Proceedings of a Conference held by the International Economic Association, (eds.) J. Margolis and H. Guitton, London, New York 1969, S. 98 ff. Samuelson selbst kann auf frühere Ansätze zurückgreifen, worauf Liedtke besonders hinweist. Vgl. Liedtke, Cornelius, Theorie der öffentlichen Güter und optimale Struktur einer Föderation, Berlin 1972, S. 19

Gütern externe Effekte¹⁾ auftreten, die durch die beteiligten Individuen nicht oder nur unvollkommen beherrschbar sind; andere Güter weisen diese externen Effekte nicht auf. Das Vorhandensein dieser externen Effekte findet seinen Niederschlag darin, daß die bei der Produktion bzw. dem Konsum auftretenden Vorteile oder Nachteile nicht im Preis der betreffenden Güter berücksichtigt werden können oder sich überhaupt kein Preis finden läßt. Dies führt, wie noch zu zeigen sein wird, dazu, daß bestimmte Güter - obwohl nach Musgrave für sie ein auf individueller Basis feststellbarer Bedarf besteht²⁾ - nicht von Privaten zur Verfügung gestellt werden (können), da der Marktmechanismus versagt. Folgende Überlegungen können das verdeutlichen.

1) Hier kann eine Definition von Altvater zugrunde gelegt werden, der unter externen Effekten "alle diejenigen Begleiterscheinungen ökonomischen Handelns" versteht, "die einmal von den handelnden Subjekten nicht beabsichtigt sind und nicht von den formellen Leitungsmechanismen (Markt und/oder Plan) erfaßt werden, vielmehr außerhalb der formellen Leitungsmechanismen erfolgen, und andererseits mit materiellen Auswirkungen auf das reale Sozialprodukt einer bestimmten Periode oder/und das reale Wachstumspotential einer Volkswirtschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt verbunden sind, wodurch nicht nur die handelnden Subjekte, sondern außerdem noch dritte oder die Gesamtgesellschaft betroffen werden." Altvater, Elmar, Gesellschaftliche Produktion und ökonomische Rationalität. Externe Effekte und zentrale Planung im Wirtschaftssystem des Sozialismus, Frankfurt 1969, S. 11

2) Dies repräsentiert den individualistischen Ansatz von Musgrave, der als Werturteil eingeführt wird. Vgl. Musgrave, Richard, A., a.a.O., S. 12 und Schmidt, Kurt, a.a.O., S. 4 und S. 19 f, wo besonders auf Widersprüche zwischen den individuellen Präferenzen und dem Marktversagen aufmerksam gemacht wird.

Im 'einfachsten' Fall sind externe Effekte weder bei der Produktion noch beim Konsum eines Gutes festzustellen. Durch die Produktion werden also weder nicht erfaßbare Kosten noch Nutzen herbeigeführt, und beim Konsum gilt das Ausschlußprinzip, demzufolge nur derjenige davon profitiert, der den Marktpreis zu zahlen bereit ist. Hier wird von den Folgen einer Entscheidung über Produktion und Konsum oder deren Unterlassung jeweils nur ein einzelnes, direkt beteiligtes Individuum betroffen; das Aktivwerden wird allein durch individuelle Kosten-Nutzen Überlegungen bestimmt, es handelt sich um ein *privates Gut*.

Treten externe Effekte im Produktionsbereich auf (z.B. Belastungen der Umwelt) und gelten für den Konsum die Annahmen des ersten Falles, so sind gegebenenfalls aufgrund der hier auftretenden Mängel Korrekturen durch den Staat notwendig. Das macht jedoch keineswegs eine prinzipielle Bereitstellung solcher Güter durch den Staat erforderlich¹⁾, und Eingriffe können in dem Maß unterbleiben, wie eine Internalisierung von Kosten und Nutzen gelingt.

Anders dagegen ist die Situation zu beurteilen, wenn externe Effekte im Konsumbereich (*consumption externalities*) in der Art vorzufinden sind, daß niemand vom Konsum ausgeschlossen werden kann, der Konsum des einen den des anderen nicht stört, und demgemäß auch niemand zu freiwilligen Zahlungen bereit ist.²⁾

1) vgl. Musgrave, Richard, A., a.a.O., S. 8

2) Vgl. ebenda, S. 8 und S. 10 ff, sowie Kullmer, Lore, Abgrenzungskriterien öffentlicher Ausgaben, in: WISU 6/74, S. 33

Unabhängig vom Vorhandensein externer Effekte im Produktionsbereich wird sich bei solchen Eigenschaften eines Gutes schon deshalb kein privater Anbieter finden lassen, weil kein Marktpreis zu ermitteln ist. In einem solchen Fall bleibt es - grundsätzliches Bedürfnis nach einem solchen Gut unterstellt und durch Zusammenfassung individueller Präferenzen feststellbar - dem Staat überlassen, dieses Gut anzubieten. Es handelt sich um spezifisch öffentliche Güter (Musgrave), für die die Prinzipien der Nicht-Ausschließbarkeit und der Nicht-Rivalität gelten.¹⁾ Was diese beiden Merkmale angeht, betont besonders Schmidt unter Hinweis auf Head, daß diese "selbständig konstitutiv wirken", sie aber häufig zusammen angetroffen werden.²⁾

Neben den spezifisch öffentlichen Gütern gibt es jedoch auch andere nicht private Güter, die sich von den ersteren deutlich unterscheiden. Es handelt sich um die meritorischen Güter, die sich dadurch auszeichnen, daß sie - obwohl sie vom Markt zur Verfügung gestellt werden könnten - vom Staat angeboten werden, weil eine Korrektur der individuellen

1) Besonders Sohmen verweist darauf, daß nicht nur eine Ähnlichkeit, "sondern eine volle Äquivalenz (im Original kursiv gedruckt) des Kollektivgutproblems mit Konsumexternalitäten" besteht. Sohmen, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 291. Vgl. dazu auch Van der Bellen, Alexander, Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat, Köln 1977, S. 43

2) Vgl. Schmidt, Kurt, a.a.O., S. 6

Konsumwahl begründet erscheint.¹⁾ Während bei den spezifisch öffentlichen Gütern das Versagen des Marktes die Ursache für eine Bereitstellung durch die öffentliche Hand ist, erfolgt bei den meritorischen Gütern die Befriedigung durch den Staat, weil bewußt ein korrigierender Eingriff, eine Einmischung vorgenommen wird, um die ansonsten durch den Markt hervorgebrachten Ergebnisse zu verändern.

2.2. Kritik der normativen Theorien öffentlicher Güter und Charakterisierung des Privatisierungsansatzes

Beide Konzepte wurden, wie bereits erwähnt, vielfältig kritisiert aber auch weiterentwickelt. Die vorzufindenden Antworten und Stellungnahmen sind überaus unterschiedlich.

Dabei bezieht sich die Kritik, was die spezifisch öffentlichen Güter angeht, sowohl auf die ursprünglich engen als auch auf die daraus entwickelten weiteren Fassungen der Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität. Nach der Auffassung von Schmidt sind die Ansatzpunkte Musgraves, "das Marktversagen und die individuellen Präferenzen nicht widerspruchsfrei ... Denn auch dann, wenn mit Hilfe der genannten Merkmale des Marktversagens das staatliche Budget bestimmt werden könnte, brauchte das keineswegs mit den Präferenzen (der Mehrheit) der Betroffenen übereinzustimmen."²⁾

1) Vgl. Musgrave, Richard A., a.a.O., S. 10 und S. 14 ff

2) Schmidt, Kurt, a.a.O., S. 19

In ähnlicher Weise wird auch bei den meritorischen Gütern die Frage gestellt, ob die dort vorgesehene Einnischung in die individuellen Präferenzen überhaupt vereinbar ist mit dem Ansatz, der von individuellen Entscheidungen ausgeht. Auch hier sind die vertretenen Auffassungen sowohl zustimmend wie ablehnend.

Während Head¹⁾ das Konzept der meritorischen Güter zu rechtfertigen sucht und in Erweiterung des Ansatzes von Musgrave die meritorischen Güter durch das Vorhandensein von Präferenzverzerrungsproblemen, Verteilungsproblemen und Überlagerungseffekten mit öffentlichen Gütern begründet, vertritt McLure²⁾ die Auffassung, daß derart gekennzeichnete, staatliche Eingriffe erfordernde meritorische Güter unvereinbar mit dem zugrunde gelegten individualistischen Ansatz dieser Theorie öffentlicher Güter seien. Andere Autoren wie z.B. Buttler, Folkers und Schleicher vermitteln und führen weiter.³⁾

-
- 1) Vgl. Head, John G., Über meritorische Güter, in: Finanztheorie, hrsg. von Horst Claus Recktenwald, Köln, Berlin 1969, S. 46 ff
 - 2) Vgl. McLure, Charles E., Merit Wants: a Normatively Empty Box, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 27, 1968, S. 474 ff
 - 3) Vgl. Buttler, Friedrich, Explikative und normative Theorie der meritorischen Güter - eine Problemanalyse, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 93. Jg. 1973, S. 129 ff, Folkers, Cay, Meritorische Güter als Problem der normativen Theorie öffentlicher Ausgaben, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 25, 1974, S. 1 ff, Schleicher, Heinz, Staatshaushalt und Strategie. Eine Theorie des öffentlichen Gutes aus neuen methodischen Ansätzen, Berlin 1971, S. 12 ff

Dies in Einzelheiten nachzuvollziehen ist nicht notwendig, da - wie auch immer man zu den aufgeworfenen Fragen stehen mag - hier andere Überlegungen es verbieten, die sich an den Gütereigenschaften orientierenden, normativen Ansätze zur Festlegung öffentlicher Aufgaben der vorliegenden Untersuchung zugrunde zu legen.

Selbst wenn man davon ausginge, die Theorie öffentlicher Güter sei widerspruchsfrei in der Lage, die öffentliche Aktivität in einer an den vorgegebenen Zielen gemessenen, optimalen Weise zu bestimmen - und das wird ja heftig umstritten - liefert diese Theorie keinen Ansatz zur Klärung der Frage, wer die betreffenden Güter (ggf. unter staatlicher Kontrolle) zu produzieren, anzubieten bzw. zu verteilen hat.

Ganz klar bemerkt Musgrave dazu, daß, nachdem entschieden ist, für welche öffentlichen Güter eine Vorsorge in dem Sinn zu treffen ist, daß aus allgemeinen Einnahmen finanziert und ohne spezielles Entgelt bereitgestellt wird, noch nicht festgelegt ist, wer dies tut: "Die Vorsorge für die Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse erfordert also keine Produktionsleistung der öffentlichen Hand selbst oder staatliche Regie, wie andererseits Erzeugung durch die öffentliche Hand noch keine Vorsorge für die Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse bedeuten muß. Zur Festlegung des geeigneten Ausmaßes sind gänzlich andere Kriterien anzuwenden."¹⁾ Ausdrücklich warnt auch Sohm vor einem naheliegenden Mißverständnis und betont, daß "staatliche Bereitstellung (eines Kollektivgutes, der Verf.) wohlge-

1) Musgrave, Richard A., a.a.O., S. 17 f

merkt nicht zu den allokationstechnisch konstitutiven Merkmalen eines Kollektivgutes" gehört. "Erst recht ist es keineswegs notwendig, daß der eigentliche Produktionsvorgang in staatlichen Unternehmen erfolgt. Die Trennung zwischen Produktion (für welchen Kundenkreis auch immer) und Bereitstellung (im Original kursiv gedruckt) eines Gutes für die Konsumenten ist auch in anderen Wirtschaftsbereichen im Interesse einer sinnvollen Arbeitsteilung durchaus üblich, erhält aber im Bereich von Kollektivgütern vielfach noch zusätzliches Gewicht und ökonomische Bedeutung."¹⁾ Für die vorliegende Thematik ebenfalls von Bedeutung ist die Feststellung Oettles, der bezüglich öffentlicher Sach- und Dienstleistungsaufgaben ausführt, daß "für sie nicht unbedingt öffentliche Betriebe tätig sein" müssen. "Vieler solcher Aufgaben nehmen sich, örtlich und regional in unterschiedlichem Umfang, frei-gemeinnützige Unternehmen an. Die verbleibenden öffentlichen Sach- und Dienstleistungsaufgaben können auch von privaten Unternehmungen erfüllt werden, die sich öffentlichen Auflagen unterwerfen und dafür konzessioniert sowie nötigenfalls mit Ausfallgarantien ausgestattet werden. Ob dieser Weg beschritten wird oder öffentliche Betriebe eingerichtet werden, darf in einem ausgesprochen marktwirtschaftlichen System eigentlich nur eine Zweckmäßigkeitsfrage sein."²⁾

1) Sohmen, Egon, a.a.O., S. 287. In gleicher Weise auch Schmidt, Kurt, a.a.O., S. 26 und Kohn, Leopold, Probleme der Kollektivgüterallokation, Zürich 1973, S. 51 f sowie Thiemeyer, Theo, Öffentliche Unternehmen, in: Wörterbuch zur politischen Ökonomie, hrsg. von Gert von Eynern in Zusammenarbeit mit Carl Böhrer u.a., Opladen 1973, S. 259

2) Oettle, Karl, Finanzierungsprobleme und rationale Finanzpolitik öffentlicher Betriebe, in: Gemeinwirtschaftliche Betriebe und Öffentliche Verwaltungen, hrsg. von Herbert R. Haeseler, Opladen 1976, S. 18

Die Tatsache allein, daß eine Bestimmung öffentlicher/privater Aufgabenerledigung auf diese Weise nicht eindeutig möglich ist, brauchte nicht daran zu hindern, auf der Theorie öffentlicher Güter aufbauend, also unter Verwendung der normativen Festlegung öffentlicher, meritorischer und privater Güter, zu versuchen, Erklärungen für öffentliche bzw. private Produktion und Bereitstellung zu entwickeln.

Die Entwicklung einer derartigen finanzwissenschaftlichen Theorie, nach Van der Bellen einer solchen "des Verhaltens jener öffentlichen Unternehmen und bürokratischen Organisationen, die - staatlich finanziert - kollektive Güter produzieren,"¹⁾ soll jedoch hier nicht versucht werden.

Es wird vielmehr der als pragmatisch zu bezeichnenden aktuellen Frage nach der zweckmäßigen Erfüllung und Durchführung von öffentlich wahrgenommenen Aufgaben nachgegangen, an der die derzeitige Privatisierungsdiskussion ansetzt.²⁾ Dabei ist das Spektrum in Frage kommender zweckmäßiger Veränderungen unter Einbeziehung oder Beteiligung Privater breit. Die Inanspruchnahme Privater kann darin bestehen, daß bisher in öffentlicher Eigenleistung erbrachte Güter und Dienstleistungen wie z.B. Gebäudereinigung,

1) Van der Bellen, Alexander, a.a.O., S. 43

2) Vgl. Mülhaupt, Ludwig und Gornas, Jürgen, Zum Problem der Privatisierung im öffentlichen Bereich, in: Der Städtetag, 7/1977, S. 361

Reparaturarbeiten, Datenverarbeitung auf existierenden Märkten erworben werden. Private können im öffentlichen Auftrag und unter öffentlicher Kontrolle als Erfüllungsgehilfen tätig werden, wobei es sowohl möglich ist, daß öffentliches Verwaltungs- und Betriebsvermögen entgeltlich oder unentgeltlich in privates Eigentum überführt wird oder lediglich die Aufgabe übertragen wird und die öffentlichen Betriebsmittel anderen Verwendungen innerhalb des öffentlichen Bereichs zugeführt werden.¹⁾ Ebenso kann es sich als zweckmäßig erweisen, bisher öffentlich wahrgenommene Aufgaben gänzlich aus der öffentlichen Verantwortung zu entlassen und privater Erfüllungsbereitschaft zu überantworten.

Folgt man dieser 'eigentlichen' Privatisierungsfrage, bedeutet das den Verzicht auf die normative Theorie der Allokation als Grundlage der Untersuchung. Bei der Untersuchung der Zweckmäßigkeit von Privatisierungen hat man vom Tatsächlichen auszugehen und die gegebene Aufteilung privater und staatlicher Aktivitäten zum Ausgangspunkt zu machen. Inwieweit Privatisierungen vorzunehmen sind, um das anfängliche Verhältnis zwischen Staat und Privaten zugunsten weiterer privater Tätigkeiten zu verändern,

1) Mülhaupt und Gornas sprechen im Fall des Übergangs öffentlichen Vermögens in privates Eigentum von der 'Input-Komponente' der Privatisierung und beim Verbleib des Vermögens in öffentlicher Hand und der alleinigen Verlagerung der Aufgabe, von der 'Output-Komponente' der Privatisierung. Ob jedoch - wie beide betonen - "zwischen beiden Komponenten eine weitgehende Kongruenz" besteht und "eine Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf Private ... meistens auch mit dem Transfer des entsprechenden Verwaltungs- oder Betriebsvermögens auf die neuen Aufgabenträger verbunden" ist, kann nur die Erfahrung zeigen. Mülhaupt, Ludwig und Gornas, Jürgen, a.a.O. S. 361

kann nur beantwortet werden, wenn dargelegt wird, welche Ziele mit Privatisierungen verfolgt werden. Die Orientierung an Privatisierungszielen, die auf allgemein anerkannte Wertvorstellungen zurückführbar sind, läßt eine Untersuchung entstehen, die insgesamt als normativ zu bezeichnen ist: Von der Bestandsaufnahme öffentlicher Tätigkeiten ausgehend, ist unter Zugrundelegung allgemein anerkannter Ziele nach Kriterien zu suchen, die in der Lage sind, die Beantwortung der Frage nach der zweckmäßigen Aufteilung zwischen Privaten und dem Staat bei Produktion und Bereitstellung von Gütern und Diensten zu ermöglichen.

Dem wertfreien Ausgangspunkt entsprechend wird in der Literatur zu Privatisierungsfragen übereinstimmend die Betrachtung des Einzelfalls, d.h. die Analyse gegebener öffentlicher Aufgabenerfüllung verlangt.¹⁾

1) Vgl. dazu u.a. Breidbach, Hans-Josef, Privatisierung, Schriftenreihe des Deutschen Industrieinstituts, Heft 8, Köln 1960, S. 52 und 58; Hamm, Walter, Kollektiveigentum, Heidelberg 1961, S.99; Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt, Berlin 1966, S. 81; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Bulletin der Bundesregierung Nr. 103 vom 16. August 1975, S. 1010; Thiel, Eberhard, Mehr oder weniger Staat? in: Wirtschaftsdienst, 55. Jg. 1975, S. 555; Hermann, Ulrich Peter, Sanierung der öffentlichen Haushalte - Perspektiven bis 1979, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Nr. 35, Köln 1976, S. 56; Jäger, Peter, Öffentlich-wirtschaftliche Kriterien der Privatisierung, in: Wirtschaftsdienst, 56. Jg. 1976, S. 571; Schleberger, Erwin, Die Zauberformel Privatisierung, in: Der Städtetag, Jg. 29, Heft 3, 1976, S. 121; Sohmen, Egon, a.a.O., S. 439; Wiese, Rolf, Überlegungen zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben, in: Staats- und Kommunalverwaltung, 22. Jg., Heft 7, 1976, S. 197; Geiger, Helmut, Öffentliche Unternehmen als Grundlage privatwirtschaftlicher Betätigung, in: Sparkasse, Jg. 94, Heft 5, 1977, S. 161; Wais, Edgar, Ist die 'Privatisierung' eine sinnvolle Lösung für öffentliche Unternehmen? in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 8, 1977, S. 269

Zu den Konsequenzen einer solchen Einzelfallbetrachtung finden sich häufig jedoch nur knappe Hinweise, so daß bereits an dieser Stelle auf folgende Überlegungen hinzuweisen ist.

Bei Privatisierungsfragen in Einzelfällen sollte nicht nur von einer Betrachtung der öffentlichen Aufgabe als Ganzem, also dem, was als Output letztlich von der öffentlichen Hand angeboten wird, ausgegangen werden. Vorgelagerte, innerhalb des öffentlichen Bereichs sich vollziehende Verfahren und Prozesse sind in die Überlegungen mit einzu beziehen. Von Interesse sind alle innerhalb der öffentlichen Betriebe und der öffentlichen Verwaltung erkennbaren Tätigkeiten und Hilfstätigkeiten und gegebenenfalls neu zu bildende und abtrennbare Tätigkeitsbereiche, soweit sie wirtschaftlicher Betrachtung zugänglich sind. Darüber hinaus sind - auch bei gleichen und gleichartigen Aufgaben - die örtlichen und regionalen Verhältnisse mit zu berücksichtigen.¹⁾

Die solchermaßen hervorgehobene Betrachtung des Einzelfalls erlaubt es nicht, generelle Privatisierungswürdigkeit für eine bestimmte Aufgabenart (z.B. Straßenbau und -unterhaltung, Personennahverkehr, Müllabfuhr, Versorgung mit Wasser, Strom, Gas) ohne Berücksichtigung des konkreten Falls zu bescheinigen. Für den zur Debatte stehenden Einzelfall ist es notwendig, eine Privatisierung

1) Vgl. dazu den Hinweis im Zitat von Oettle auf S. dieser Arbeit, sowie die Anmerkungen in einem Gutachten des Städtetages, in dem (auf den kommunalen Bereich bezogen) gefordert wird, "für jede Stadt und für jede Aufgabe im Einzelfall gegeneinander abzuwägen". Deutscher Städtetag, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 2, Köln 1976, S. 28

von den Prüfergebnissen unter Berücksichtigung der gesetzten Ziele abhängig zu machen. Von den Ergebnissen der Prüfungen können dann auch weitere Bedingungen mitbestimmt werden (zu denken ist an die Ausgestaltung von Verträgen, zeitliche Begrenzungen wie z.B. Probezeiten, die Beteiligung mehrerer privater Unternehmen zur Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe, die Methode der Defizitabdeckung, Kontrollvorbehalte der öffentlichen Hand, die Festlegung des Entscheidungsspielraumes der privaten Unternehmensführung im Hinblick auf eine Veränderung der Sachaufgabenerfüllung u.a. mehr), die im gegebenen Privatisierungsfall zu berücksichtigen sind.

Wenn es sich - wie das die vorliegende Untersuchung beabsichtigt - um Stellungnahmen handelt, die über Fallstudien hinausgehen, die Überlegungen also in einem breiteren Rahmen ansetzen, bleibt hinsichtlich der Einzelfalluntersuchung ein weiterer wichtiger Fragenkomplex zu berücksichtigen. Es ist zu klären, wie man Einblick in das Vorhandene erlangt, wie sich also die Einzeltätigkeit fixieren läßt, welche Bereiche öffentlicher Aktivitäten möglicherweise von vornherein nicht für Privatisierungen geeignet sind und wie Gegebenes durch zweckmäßige, aber wertfreie Neuabgrenzung so festzulegen ist, daß es der Fragestellung besser zugänglich wird. Die sich unmittelbar anbietende Möglichkeit, bestehende öffentliche Aktivitäten in ihrer Vielfalt aufzuzählen und in Katalogen zu erfassen, m.a.W. kasuistisch additive Systematisierungen¹⁾ öffentlicher Aufgaben an den Anfang zu stellen, liefert

1) Dazu und zu weiteren Systematisierungen öffentlicher Aufgaben vgl. Siedentopf, Heinrich, Funktion und allgemeine Rechtsstellung - Analyse der Funktionen des öffentlichen Dienstes, Baden-Baden, 1973, S. 35 ff

keine brauchbaren Ergebnisse. An die Stelle der nicht beschaffbaren Kenntnis über alle existierenden öffentlichen Aufgaben (einschließlich der spezifischen örtlichen Verhältnisse) hat deshalb eine Betrachtung des öffentlichen Sektors zu treten, die Hinweise darüber enthält, wie man sich der in Frage kommenden öffentlichen Aufgabe generell nähern kann und welche Einzelheiten bei Privatisierungsfragen grundsätzlich zu berücksichtigen sind.

Zur Darlegung der Privatisierungsziele bedarf es eines eigenen Kapitels, ohne daß an dieser Stelle bereits Vorbemerkungen erforderlich wären. Es sei lediglich bemerkt, daß bei Verzicht auf eine klare Stellungnahme zu den angestrebten Zielen eine objektive Auseinandersetzung mit Privatisierungsfragen sehr erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht wird. Wenn erreicht werden soll, daß sich die Privatisierungsdiskussion durch mehr Klarheit und Objektivität auszeichnet, und gewollt ist, daß einseitige Stellungnahmen beteiligter Interessengruppen als solche erkennbar werden, ist jeweils die Darlegung der verfolgten Privatisierungsziele zu fordern.

Desgleichen scheint das skizzierte Vorgehen der Verbindung von tatsächlich vorgefundenen öffentlichen Aktivitäten mit den Zielen einer grundsätzlich in Betracht ziehbaren Privatisierung geeignet, einen Beitrag zur systematischen Auseinandersetzung mit Privatisierungsfragen zu liefern.¹⁾

1) vgl. dazu auch Mülhaupt, Ludwig und Gornas, Jürgen, a.a.O., S. 360

Bevor jedoch an die Erschließung des öffentlichen Sektors hinsichtlich Privatisierungsfragen gegangen werden kann und die Ziele der Privatisierung vorgestellt werden, ist auf den kontroversen Privatisierungsbegriff näher einzugehen.

3. Der Privatisierungsbegriff

Unter Privatisierung soll eine vertraglich geregelte Verlagerung aus dem öffentlichen in den privaten Bereich verstanden werden, wobei Private aufgrund individueller Entscheidungen die Erledigung (Produktion, Bereitstellung) von Aufgaben oder Tätigkeiten freiwillig übernehmen, die zuvor von der öffentlichen Hand wahrgenommen wurden.

Die in dieser Abgrenzung enthaltenen Aussagen sind zu präzisieren und zu erläutern.

3.1. Verlagerung von Aufgaben

Die einmal dem öffentlichen Sektor zugewiesenen Aufgaben können dort - ohne daß eine Beteiligung Privater zur Diskussion stände - innerhalb der verschiedensten Organisationsformen sowohl privat- als auch öffentlich-rechtlich durchgeführt werden. Dies eröffnet dann auch eine Reihe von Möglichkeiten, von der einen in die andere Form überzuwechseln, sofern dies sich aus gegebenen Anlässen als sinnvoll erweisen sollte und dem keine verfassungs- und/oder verwaltungsrechtlichen Bestimmungen entgegenstehen.

Die mit den verschiedenen Organisationsformen gegebenen Variationsmöglichkeiten, über die innerhalb des öffentlichen Sektors selbst im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen entschieden wird, ohne daß Private als Entscheidungsträger daran beteiligt wären, sind nicht Gegenstand der Untersuchung. Das bedeutet, daß die verschiedenen Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Hand "innerhalb oder außerhalb der unmittelbaren Verwaltung hier entweder in öffentlich-rechtlicher

oder privatrechtlicher Form"¹⁾ und deren potentielle Umgestaltung hin zu Formen des privaten Rechts unberücksichtigt bleiben. Teilweise wird im Zusammenhang mit der Umwandlung der Rechtsform öffentlicher Institutionen in Formen des privaten Rechts von 'formalen' Verlagerung gesprochen und eine Untersuchung diesbezüglicher Fragen im Rahmen der Privatisierungsdebatte behandelt.²⁾ Dem wird jedoch hier nicht gefolgt und in Übereinstimmung mit der Mehrzahl vorliegender Veröffentlichungen deutlich durch Fischer-Menshausen zum Ausdruck gebracht, daß "die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf staatseigene Trägergesellschaften des privaten Rechts ... - als nur formale Aufgabenverlagerung - hier außer Betracht"³⁾ bleibt.

Was hier - über die Entscheidungen innerhalb des öffentlichen Sektors hinausgehend - interessiert, ist die im Zusammenwirken zwischen öffentlicher Hand und Privaten zu treffende Vereinbarung über privates Tätigwerden anstelle des Staates bzw. zu seiner Entlastung in Teilbereichen. Dabei kann die Wahl der Rechtsform, in der das betreffende private Tätigwerden sich vollzieht, den Privaten überlassen bleiben, oder es wird Gegenstand der

-
- 1) Landtag Rheinland-Pfalz, Antwort des Ministeriums des Innern, Landtagsdrucksache 8/661, vom 5.1.1976, S. 2
 - 2) So z.B. Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen (Beiträge zur Mittelstandsforschung, Heft 15), Göttingen 1976, S. 32 und 75 ff
 - 3) Fischer-Menshausen, Herbert, Entlastung des Staates durch Privatisierung von Aufgaben, in: Wirtschaftsdienst, 55. Jg. 1975, S. 545. Vgl. außerdem Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Lage ..., a.a.O., S. 1007 f

vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem Staat und Privaten. Dadurch bleiben Gestaltungsmöglichkeiten offen, die es erlauben, den speziellen Anforderungen bei konkreter Aufgabenerledigung im Einzelfall gerecht zu werden.

3. 2. Freiwilligkeit der Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Private

Durch den Zusatz 'freiwillig' ¹⁾ wird die Betrachtung solcher Aufgabenverlagerungen vom Staat auf die Privatwirtschaft ausgeklammert, die durch Gesetze eine private Leistungsverpflichtung begründen. Zwar ist diese Aussage bereits in den obigen Ausführungen enthalten, es scheint jedoch angebracht, gesondert darauf hinzuweisen.

Zwangsmaßnahmen dieser Art können darin bestehen, Private entweder zur Übernahme bestimmter Aufgaben, die bisher vom Staat erfüllt wurden, gesetzlich zu verpflichten oder auf indirektem Wege durch Gesetze eine Veränderung des privaten Verhaltens derart herbeizuführen, daß der durch die öffentliche Aufgabenerfüllung beabsichtigte Zweck entweder ganz oder teilweise erreicht wird, wodurch dann entsprechend der öffentliche Leistungsumfang reduziert würde. ²⁾

1) Auch Oettle geht von einer freiwilligen Unterwerfung und Erfüllung öffentlicher Aufgaben aus. Vgl. Oettle, Karl, Grenzen und Möglichkeiten einer unternehmensweisen Führung öffentlicher Betriebe, in: Die informierte Unternehmung. Festschrift für Max Rembeck, hrsg. von Hans Rühle von Lilienstein, Berlin 1972, S. 132

2) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Lage ..., a.a.O., S. 1010

Daß derartige durch Reglementierungen herbeigeführte Substitutionen öffentlicher Ausgaben zwar prinzipiell geeignet sind, "langfristig auch zu öffentlichen Einsparungen zu führen", ist ebenso deutlich wie die damit verbundene Problematik, denn "sie sind ... nicht unbedenklich, weil sie den Spielraum individueller Initiativen beschränken und ihre Fernwirkungen nur schwer abzuschätzen sind."¹⁾

Auf Individualität, Eigeninitiative und Selbstverantwortung Privater soll und kann jedoch nach der hier vertretenen Auffassung nicht verzichtet werden.²⁾ Es wird umgekehrt zu untersuchen sein, in welchen Fällen unter welchen Umständen das Vorhandensein und die Freisetzung derart geprägter privater Verhaltensweisen nutzbar gemacht und Verlagerungen öffentlicher Aufgaben auf Private deshalb als empfehlenswert bezeichnet werden können. Als grundsätzlich richtig bezeichnet Krüger die Einsicht, daß, "wenn es auf Individualität, Eigeninitiative und Selbstverantwortung ankommt", es unausweichlich scheint, "daß die Gewinnung nur auf Freiwilligkeit seitens des zu Gewinnenden beruhen, daher der Staat hier nur herrschafts- und zwanglos vorgehen darf."³⁾

-
- 1) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Lage ..., a.a.O., S. 1011
 - 2) Das wird besonders im Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialbereich deutlich, wenn darauf hingewirkt wird, privates Engagement freizusetzen und zu fördern. Die Nutzung latenter privater Leistungsbereitschaft kann nur ohne Zwang erreicht werden und läßt sich nicht staatlich verordnen.
 - 3) Krüger, Herbert, Das wirtschaftspolitische Mitwirkungsverhältnis, Hamburg 1974, S. 12

Diese Überlegungen rechtfertigen auch den Verzicht auf die Behandlung der besonderen juristischen Konstruktion des 'Beliehenen Unternehmers' innerhalb der hier anzustellenden Privatisierungsuntersuchung. Privatisierung durch Ausstattung eines Privaten mit Hoheitsrechten schafft Sonderstellungen und damit andere Bedingungen bezüglich Individualität, Eigeninitiative und Selbstverantwortung für den beliehenen Unternehmer, der die ihm übertragenen Aufgaben nicht mehr als Privatmann¹⁾ erfüllt und als solcher nicht wie andere Private eingestuft werden kann.

3.3. Die vertraglich geregelte Verlagerung

Vereinbarungen über die Verlagerung öffentlicher Aufgaben oder Tätigkeiten auf Private sind den Gegebenheiten des Einzelfalles unter Berücksichtigung der mit der Privatisierung angestrebten Ziele anzupassen und enthalten Gestaltungsspielräume.²⁾

Die so verstandene vertragliche Regelung zwischen der öffentlichen Hand und Privaten ist nicht zu verwechseln mit einer weiteren juristischen Konstruktion zur Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Privaten, der 'öffentlichen Bindung'. Sie liegt vor, "wenn in einem grundsätzlich marktwirtschaftlichen System die Unternehmen eines Wirtschaftszweiges hoheitlichen Sondervorschriften unterworfen sind, welche die Freiheit ihrer wirtschaftlichen Betätigung in einer gewissen Intensität für eine gewisse Dauer einschränken, und wenn die Einhaltung

1) Vgl. Krüger, Herbert, a.a.O., S. 12

2) Vgl. auch S. 19 dieser Arbeit

dieser Vorschriften und ihre Konkretisierung der Kontrolle durch bestimmte Stellen unterliegt."1)

Das hier interessierende Merkmal der öffentlichen Bindung ist, daß sie alle Unternehmen einer Branche umfaßt, und zwar "gleichermaßen Unternehmen in privatem wie in öffentlichem oder freigemeinwirtschaftlichem Besitz"2) (z.B. Banken, Bausparkassen, Versicherungen, Teile des öffentlichen und gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie Teile des öffentlichen und privaten Personen- und Güterverkehrs). Insofern sind derartige Regelungen nicht Gegenstand der fallweise getroffenen Vereinbarungen über Verlagerungen öffentlicher Tätigkeiten auf Private, und eine in solchen Fällen gegebenenfalls notwendige öffentliche Kontrolle privater Aufgabenerledigung hat nichts mit der öffentlichen Bindung zu tun.

Das schließt nicht aus, daß durch die Verlagerung bestimmter Aufgaben Private in Bereichen tätig werden, die der öffentlichen Bindung und der damit verbundenen Fachaufsicht und Kontrolle unterliegen. In diesen Fällen hat die öffentliche Bindung entsprechende Gültigkeit auch für die private Aufgabenerledigung. Es bleibt jedoch für diese und andere Fälle (z.B. Übernahme von Hilfstätigkeiten wie Reinigung, Kantinenbetrieb u.a.) festzuhalten, daß die vertragliche Regelung, die zur Übernahme von Aufgaben und Tätigkeiten durch Private führt, nicht gleichgesetzt werden kann mit dem juristischen Begriff der öffentlichen Bindung.

1) Eynern, Gert von, Das Öffentlich gebundene Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 4, 1958, S. 6, zitiert nach: Kleinsteuber, Hans, Öffentliche Bindung, in: Wörterbuch zur politischen Ökonomie, hrsg. von Gert von Eynern, a.a.O., S. 250

2) Kleinsteuber, Hans, a.a.O., S. 251

4. Die Erschließung der öffentlichen Hand für Privatisierungsfragen

4.1. Die öffentliche Hand

Für Privatisierungsüberlegungen und die sich daran anschließenden Verlagerungen aus dem öffentlichen in den privaten Sektor sowie zur Aufdeckung und Neuabgrenzung öffentlicher Aufgaben ist es unumgänglich, sich mit den Institutionen und Organisationsformen auseinanderzusetzen, die zusammengekommen den öffentlichen Bereich ausmachen, der als öffentliche Hand, öffentlicher Sektor, Staat etc. bezeichnet wird.

Auch in dem marktwirtschaftlich geprägten System der Bundesrepublik Deutschland sind die Auswirkungen der öffentlichen Hand¹⁾ in nahezu allen Lebensbereichen unmittelbar oder mittelbar in ihren ordnenden, lenkenden, gestaltenden und eingrenzenden Funktionen

1) Es wird hier ausdrücklich von 'öffentlicher Hand' und nicht von Staat oder Staatstätigkeit gesprochen, weil die vielfältigen Tätigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden in dezentralisierter Form sowie die unterschiedlich stark verselbständigten Verwaltungs- und Wirtschaftseinheiten sowohl in den Formen des öffentlichen als auch des privaten Rechts besser durch den Sammelbegriff 'öffentliche Hand' als durch die 'Staatstätigkeit' beschrieben werden. Die Begriffe öffentliche Hand und öffentlicher Sektor werden im folgenden synonym verwendet. Die obige Abgrenzung stimmt mit der von Püttner überein. Vgl. Püttner, Günter, Die öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg v.d.H., u.a., 1969, S. 18

spürbar.¹⁾ Ein derart umfassend tätig werdender Staat läßt sich nicht als ein eindeutig abgrenzbares Gebilde der privaten Wirtschaft, als einem ebenfalls genau festgelegten Gebilde, gegenüberstellen. Die Schwierigkeiten einer definitorischen Abgrenzung sind vielfältig. Das liegt einmal daran, daß sowohl die Organisation als auch das Handeln des öffentlichen Sektors verschiedene Wissenschaftsdisziplinen innerhalb der Sozialwissenschaften beschäftigt, als deren Erfahrungsobjekt die Lehre vom Handeln des Menschen in der Gesellschaft angesehen werden kann.²⁾ Von den Erklärungsansätzen, beispielsweise der Soziologie, der Politikwissenschaften, Rechtswissenschaften und Wirtschaftswissenschaften, deren Untersuchungen fachbezogen und (notwendigerweise) einseitigen Interessen folgend bis heute vorhanden sind,³⁾ interessieren hier diejenigen der Wirtschaftswissenschaften. Das wirtschaftliche Handeln, von Schneider umschrieben als "die Veranstaltungen, die eine menschliche Gesellschaft durchführt, um ihren Mitgliedern und ihren Organen wirtschaftliche Güter

1) Vgl. Laux, Eberhard, Öffentliche Verwaltung, betriebswirtschaftliche Aspekte, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 4. Aufl., Stuttgart 1975, Sp. 2807

2) Vgl. Reichard, Christoph, Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, Berlin, New York 1977, S. 15 ff

3) Eichhorn und Friedrich sprechen von unterschiedlichen Erkenntnisinteressen. Vgl. Eichhorn, Peter und Friedrich, Peter, Verwaltungsökonomie I, Baden-Baden 1976, S. 17

(einschließlich Dienste) zur Verfügung zu stellen", ¹⁾ ist hier Erkenntnisobjekt.

Aber auch bei derart eingegrenzter Betrachtung zeigen sich Schwierigkeiten, die darin zu sehen sind, daß die Aufgabenzusammensetzung der öffentlichen Hand sich ständig ändert und bisher eine Ausdehnung des öffentlichen Aufgaben- und Ausgabenvolumens zu verzeichnen ist. Sich in ihrer Bedeutung und ihrem Gewicht verändernde Organisationsformen, derer sich die öffentliche Hand zur Erfüllung der Aufgabenvielfalt bedienen kann, bleiben darüber hinaus zu berücksichtigen. Laux bringt das durch die Bemerkung zum Ausdruck, daß "die große, ständig wachsende Vielfalt derjenigen Strukturen, die die Aufgaben der Gesellschaft und des Staates in den Formen gebietskörperschaftlicher (Bund, Länder, Gemeinden) oder abgeleiteter (Körperschaften und Anstalten) Tätigkeit entwickeln und umsetzen, ... auch eine generelle definitorische Abgrenzung nicht ermöglicht."²⁾

Die folgenden Überlegungen müssen vor dem Hintergrund eines vom Umfang her offenen öffentlichen Sektors ³⁾ und der Tatsache gesehen werden, daß die Grenzen zwischen öffentlichem Bereich und privater Wirtschaft nicht klar und eindeutig zu ziehen sind.

1) Schneider, Hans K., Methoden und Methodenfragen der Volkswirtschaftstheorie, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, hrsg. von Werner Ehrlicher, Ingeborg Essenwein-Rothe u.a., 5. überarb. u. erg. Aufl., Bd. 1, 1975, S. 1 f

2) Laux, Eberhard, Öffentliche Verwaltung, a.a.O., Sp. 2907

3) Vgl. Siedentopf, Heinrich, a.a.O., S. 30 und Klein, Hans, Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 21-22, November 1965, S. 758

4.2. Die Unterscheidung zwischen ordnendem und leistendem Bereich der öffentlichen Hand

Eine häufig anzutreffende Zweiteilung gliedert den öffentlichen Sektor in einen wirtschaftlichen leistenden Bereich und einen (an-) ordnenden Verwaltungsbereich. Diese grobe Teilung wird uneinheitlich vorgenommen, was sich bereits in den unterschiedlichen Begriffen ausdrückt, die in der Literatur vorzufinden sind. Verwendet werden Gegenüberstellungen wie 'Organisationsformen bei wirtschaftender Tätigkeit - Verwaltung'¹⁾, 'Wirtschaftsverwaltung - Hoheitsverwaltung' bzw. 'Leistungsverwaltung - Ordnungsverwaltung'²⁾ sowie 'wirtschaftliche Einrichtungen der öffentlichen Hand - nicht wirtschaftliche Einrichtungen der öffentlichen Hand'³⁾.

So unterschiedlich die Abgrenzungen in Einzelheiten auch sind, sie zielen darauf hin, die ökonomisch und/oder rechtlich verselbständigten und i.d.R. institutionalisierten Organisationseinheiten, die sich als öffentliche Betriebe bzw. öffentliche Unternehmen bezeichnen lassen, von dem Teil der öffentlichen Hand zu trennen, der als Verwaltung angesprochen wird. Letztere wird beispielsweise umschrieben als "Gesamtheit der in einem Staat tätigen Verwaltungsbehörden, deren Behördenaufbau zum größten Teil in der Verfassung geregelt ist".⁴⁾

1) Vgl. Schachtner, Manfred, Die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Hand, Diss., Köln 1966, S. 16

2) Vgl. Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek bei Hamburg, 1975, S. 20

3) Vgl. Püttner, Günter, a.a.O., S. 47

4) Schachtner, Manfred, a.a.O., S. 30

Bei der Verwaltung gilt es, außer der Verwaltungsorganisation auch das Verwaltungshandeln zu berücksichtigen. Beim Verwaltungshandeln wird neben der besonders betonten hoheitlichen Funktion zwar auch die Leistungsfunktion der Verwaltung angedeutet, eine die wirtschaftlichen Vorgänge aus der Verwaltung herauslösende Betrachtung im Sinne einer auf die Wirtschaftswissenschaften abgestellten Auseinandersetzung mit den dort anzutreffenden ökonomischen Zusammenhängen unterbleibt jedoch bis in die jüngste Vergangenheit.¹⁾

Das heißt nicht, daß nicht auch für die Verwaltung, und zwar die ordnende und die leistende, verlangt würde, sie habe ihr Handeln auch am ökonomischen Prinzip zu orientieren und effizient und wirtschaftlich mit den knappen Gütern umzugehen.²⁾ Ebenso wird die Haushaltswirtschaft, d.h. der Umgang mit Mitteln, die zur Verwaltungstätigkeit notwendig sind, beleuchtet.³⁾ Darüber hinaus nimmt sich die Finanzwissenschaft der Wirkungsweise der öffentlichen Verwaltung vor allem im Hinblick auf die Ressourcenverteilung an, ohne jedoch eine Differenzierung

-
- 1) Auf die neueren Ansätze der Verwaltungsbetriebslehre bzw. Verwaltungsökonomie wird im Anschluß an die Betrachtung der öffentlichen Unternehmen einzugehen sein.
 - 2) Dies bringt Weisser zum Ausdruck, indem er vom "unentbehrliche (n) Merkmal 'Verfahren nach der Regel der Wirtschaftlichkeit'" spricht, das mindestens neben anderen Merkmalen enthalten sein muß. Weisser, Gerhard, Gemeinwirtschaftlichkeit bei Einzelwirtschaften, Schriftenreihe Gemeinwirtschaft, Nr. 11, Frankfurt und Köln 1974, S. 12
 - 3) Püttner spricht von öffentlicher Wirtschaft im weiteren Sinn, wenn "die Bewirtschaftung der für die Staatstätigkeit erforderlichen Mittel (Haushaltswirtschaft)" einbezogen wird. Öffentliche Wirtschaft im engeren Sinn bezieht sich dann auf die Aktivitäten öffentlicher Betriebe, die "am allgemeinen Wirtschaftsprozeß teilnehmen". Vgl. Püttner, Günter, a.a.O., S. 17

einzelner Verwaltungen vorzunehmen. Allein der gesamte Staat als makroökonomisches Aggregat wird privatwirtschaftlichen Aggregaten gegenübergestellt und Auswirkungen staatlicher/fiskalischer Maßnahmen wie beispielsweise solche auf das Volkseinkommen, die privaten Investitionen, die privaten Konsumausgaben, die privaten Ersparnisse, das Verhalten der Wirtschaftssubjekte usw. werden untersucht.¹⁾

Es bleibt jedoch festzuhalten, daß "die betriebswirtschaftliche Ausdeutung der öffentlichen Verwaltung, also des Kernbereichs der öffentlichen Leistungsapparatur ... methodisch bisher nur in ersten Ansätzen vorhanden"²⁾ ist.

Was hingegen starke Beachtung fand und findet, ist der Bereich des öffentlichen Sektors, der sich - oft nur scheinbar - deutlich genug von der 'eentlichen' Verwaltung durch spezifische Besonderheiten abhebt. Gemeint sind die oben angesprochenen rechtlich und/oder wirtschaftlich selbständigen, häufig auch institutionell ausgegliederten Komplexe, die als öffentliche

1) Vgl. Eichhorn, Peter und Friedrich, Peter, a.a.O., S. 80 f

2) Laux, Eberhard, a.a.O., Sp. 2808. In dieser Weise argumentiert auch Reichard: "Ein wissenschaftlich abgesichertes Konzept der öffentlichen Verwaltung ist allerdings bislang noch nicht vorhanden, lediglich einzelne Ansätze (im Original kursiv gedruckt) umreißen künftige Konturen". Reichard, Christoph, a.a.O., S. 22. Eichhorn/Friedrich führen aus: "Obwohl der öffentliche Sektor einen beherrschenden Einfluß ausübt, fehlt eine ökonomische Grundlegung, die betriebs- und volkswirtschaftliche Aspekte vereint". Eichhorn, Peter und Friedrich, Peter, a.a.O., S. 5. Ähnlich auch Haeseler, vgl. Haeseler, Herbert, Prolegomena zur Betriebswirtschaftslehre gemeinwirtschaftlicher Betriebe und öffentlicher Verwaltungen, in: Gemeinwirtschaftliche Betriebe und öffentliche Verwaltungen, a.a.O., S. 10 ff

Betriebe bzw. Unternehmen bezeichnet, ausführlich in der Literatur besprochen werden.¹⁾ Hier wird weitgehend der Privatisierungsüberprüfung zugestimmt, da die wirtschaftliche Leistung (leistende Funktion) im Vordergrund steht.

Da für Privatisierungsüberlegungen die öffentlichen Unternehmen von erheblicher Bedeutung sind, folgt zunächst eine Kennzeichnung dieses Teils der öffent-

-
- 1) Stellt man - was hier geboten ist - auf Veröffentlichungen aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften ab, so sind vor allem zu nennen: Weisser, Gerhard, Die Lehre von den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und freigeinwirtschaftliche Unternehmen, 1. Bd., 1954, S. 3 ff; Ritschl, Hans, Die öffentlichen Unternehmen in der Marktwirtschaft, in: Die öffentliche Wirtschaft, Nr. 5, 1955, S. 2 ff; Schnettler, Albert, Öffentliche Betriebe, Essen 1956; derselbe, Betriebe, öffentliche Haushalte und Staat, Berlin 1964; Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O.; Oettle, Karl, Die ökonomische Bedeutung der Rechtsform öffentlicher Betriebe, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, 8. Bd., 1967, S. 193 ff; Hax, Karl, Die öffentliche Unternehmung in der Marktwirtschaft, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 27, 1968, S. 37 ff; Oettle, Karl und Thiemeyer, Theo, Thesen über die Unterschiede zwischen privatunternehmerischen und öffentlich-wirtschaftlichen Zielen, in: Die öffentliche Wirtschaft, 18. Jg., Heft 1, 1969, S. 5 ff sowie zwei Fortsetzungen in den Heften 2 (S. 37 ff) und 3 (S. 77 ff) mit den Titeln: Thesen über die Unterschiede zwischen privater Absatzpolitik und öffentlicher Angebotspolitik und Thesen über Kriterien der Finanzierung öffentlicher und privater Unternehmen; Wenger, Karl, Die öffentliche Unternehmung, Wien/New York 1969; Thiemeyer, Theo, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, Berlin 1970; Hesselbach, Walter, Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Instrumente gewerkschaftlicher und genossenschaftlicher Struktur- und Wettbewerbspolitik, Frankfurt a.M. 1971; Oettle, Karl, Öffentliche Betriebe, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 4. Aufl., Stuttgart 1975; Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, a.a.O.; Loesch, Achim v., Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung, Köln 1977

lichen Hand. Danach ist es erforderlich, den 'Rest' der öffentlichen Hand daraufhin zu untersuchen, ob und wie sich Bereiche herauslösen lassen, die - wirtschaftlichen Überlegungen zugänglich - ebenfalls für Privatisierungsüberlegungen grundsätzlich in Frage kommen. Eine Aufteilung der öffentlichen Verwaltung ist so vorzunehmen, daß eine Unterscheidung möglich wird zwischen der Leistungsverwaltung, für die die Möglichkeit der Privatisierungsüberprüfung grundsätzlich nicht in Frage gestellt wird (z.B. Leistungsangebote der öffentlichen Verwaltung bei Sportstätten, Kindergärten, Altenheimen) und der Eingriffsverwaltung, bei der die spezifisch ordnende Funktion der Verwaltung im Vordergrund steht und nach herrschender, hier nicht in Frage zu stellender Auffassung sich der Privatisierungsansatz verbietet (ordnende Funktion der Verwaltung, wo mit Anordnungen, Geboten und Verboten eingegriffen wird wie z.B. bei Polizeiaufgaben, der Gesundheitsaufsicht, Gewerbe genehmigungen etc.) Die Erfassung der Realität und mit ihr die Kennzeichnung der bestehenden Aufteilung der öffentlichen und privaten Erzeugung und Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen orientiert sich nicht an dieser Zweiteilung des öffentlichen Sektors, um von vorneherein (oft nicht existierende) Unterschiede zwischen der wirtschaftlichen Betätigung öffentlicher Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung bei Privatisierungsüberlegungen zu betonen. Vielmehr soll mit der Untersuchung, die über die öffentlichen Unternehmen hinaus die öffentliche Verwaltung erfaßt, das bezüglich Privatisierungsfragen gleichberechtigte Nebeneinander dieser beiden Bereiche unterstrichen werden.

Wie im folgenden gezeigt werden kann, ermöglicht sich eine Systematisierung, die es erlaubt, Privatisierungsüberlegungen für bestimmte Aktivitäten der öffentlichen Hand unabhängig davon anzustellen, ob die betreffende Tätigkeit einer öffentlichen Unternehmung oder der öffentlichen Verwaltung entstammt.

4.3. Die öffentlichen Unternehmen

Die eindeutige Festlegung öffentlicher Unternehmen bereitet besonders deshalb Schwierigkeiten, weil sie gegenüber zwei Bereichen abzugrenzen sind: von den privaten Unternehmen und von der Verwaltung.¹⁾

Im Hinblick auf Privatisierungsüberlegungen hat die Herausarbeitung der Unterschiede zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen im Vordergrund zu stehen.

-
- 1) Während sich die meisten Autoren mit den Abgrenzungsfragen im Übergangsbereich öffentlicher und privater Unternehmen auseinandersetzen, beschäftigt sich vor allem Püttner mit den Problemen, die eine Abgrenzung öffentlicher Unternehmen von der öffentlichen Verwaltung mit sich bringt. Er spricht in diesem Zusammenhang von einem Abgrenzungsproblem und erachtet es als schwieriger, "innerhalb des Bereichs der öffentlichen Hand die Kategorie der 'wirtschaftlichen Unternehmen' festzulegen und sie gegen andere Einrichtungen und Begriffe abzugrenzen." Püttner, Günter, a.a.O., S. 43.
- In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß öffentliche Unternehmen - was die historische Entwicklung angeht - sich auf die Verwaltung zurückführen lassen. Ihr Ursprung kann also im Bereich der Leistungsverwaltung gesucht werden, aus dem sie, hauptsächlich aus Zweckmäßigkeitsgründen, ausgegliedert wurden. Dadurch läßt sich die These stützen, daß "der Versuch einer exakten, 'wesensmäßigen' Abgrenzung der öffentlichen Verwaltung gegenüber öffentlichen gemeinwirtschaftlichen Betriebswirtschaften ... demzufolge i.d.R. nicht nur praktisch schwer durchführbar, sondern ... letztlich auch sinnwidrig" wäre. Kähne, Otto, Sozioökonomische Grundlagen der Bestimmung betriebswirtschaftlich operationaler Zielkonzeptionen bei öffentlichen gemeinwirtschaftlichen Betriebswirtschaften, Diss., Bamberg 1974, S. 49. Vgl. dazu ebenfalls Engelhardt, W. W., Die öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen als Gegenstand der Einzelwirtschaftsmorphologie und -typologie, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, hrsg. von Erich Gutenberg, Jg. 1974. Nr. 7/8, S. 501 f

Die Hintanstellung einer genauen Kennzeichnung der Berührungspunkte von öffentlichen Unternehmen und Verwaltung scheint zulässig. Sowohl öffentliche Unternehmen als auch die Verwaltung rechnen zur öffentlichen Hand. Soweit es in beiden Fällen möglich erscheint, Verlagerungen von Tätigkeiten auf Private vorzunehmen, kann auch in beiden Fällen von Privatisierung gesprochen werden.

Über die Frage der Abgrenzung öffentlicher¹⁾ von privaten Unternehmen herrscht in der Literatur keinesfalls Übereinstimmung. Deutlich zeigt sich das darin, daß verschiedene Abgrenzungskriterien entwickelt wurden, die entweder allein oder zusammen verwendet werden²⁾, über deren Bedeutung jedoch unterschiedliche Meinungen vorzufinden sind.

-
- 1) Hier sollen die Begriffe öffentliches Unternehmen und öffentlicher Betrieb synonym verwendet werden. Damit wird Thiemeyer gefolgt und angedeutet, daß auch solche Institutionen öffentliche Unternehmen sein können, die entweder im Sprachgebrauch oder institutionell bedingt als Betrieb gekennzeichnet werden, wie z.B. die Regiebetriebe. Vgl. Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 20. Ähnlich auch Hax, der zwar den Begriff öffentliche Unternehmung weiterverwendet, jedoch die Bezeichnungen öffentliche Betriebe und öffentliche Einrichtungen nicht mit besonderen Begriffsinhalten verbindet, da "die betriebswirtschaftliche Problematik ... grundsätzlich die gleiche" ist und sich die Verwendung des Begriffs Unternehmung auch aus dem Gebrauch innerhalb der Betriebswirtschaftslehre ergibt, wo "man unter Unternehmung die wirtschaftliche (im Original kursiv gedruckt) Einheit (versteht), welche sich des Betriebes als einer technischen (im Original kursiv gedruckt) Einheit für ihre Zwecke bedient". Hax, Karl, a.a.O., S. 39
 - 2) Dies veranlaßt Neuhof dazu, in seiner Untersuchung über öffentliche Unternehmen zwei Gruppen von Ansätzen herauszuarbeiten. Er unterscheidet Ansätze mit mehreren Kriterien und Ansätze, in denen zur Abgrenzung öffentlicher Unternehmen lediglich ein einziges Kriterium verwendet wird. Vgl. Neuhof, Bodo, Zielsetzung und Entscheidungskriterium im öffentlichen Betrieb, Diss., Hamburg 1970, S. 35

Die verwendeten Abgrenzungskriterien können auf zwei Merkmale reduziert werden, die sich als öffentliches Eigentum und als spezifisch öffentlich-wirtschaftliche Zielsetzung bezeichnen lassen.

Das öffentliche Eigentum, das im Gegensatz zu dem zweiten Merkmal den Vorzug besitzt, als objektiv erfaßbare Kategorie in den meisten Fällen eine eindeutige Feststellung zuzulassen, soll hier als grundlegendes, übergeordnetes Kriterium zur Abgrenzung öffentlicher von privaten Unternehmen angesehen werden. Alle aus der Verwaltung ausgegliederten wirtschaftenden Institutionen im öffentlichen Eigentum sollen als öffentliche Unternehmen bezeichnet werden¹⁾ und stehen somit als potentielle Privatisierungsobjekte für die Untersuchung zur Verfügung.

Diese Bemerkung erlaubt jedoch keinesfalls, es damit auf sich beruhen zu lassen.²⁾ Einmal enthält diese Abgrenzung selbst klärungsbedürftige Grenz-

-
- 1) So grenzt beispielsweise auch Horak ab. Vgl. Horak, Hans, Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Probleme, Köln und Opladen 1964, S. 10. So auch Mellerowicz: "Öffentliche Betriebe stehen, im Gegensatz zu privaten Betrieben, ganz oder zum überwiegenden Teil im Eigentum der öffentlichen Hand. Das Unterscheidungsmerkmal ist also das Eigentum an den Produktionsmitteln, nicht etwa der besondere Charakter der Betriebsführung." Mellerowicz, Konrad, Öffentliche Betriebe, Wesen, Betätigungsgebiete und Formen, in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, 36. Jg. 1942, S. 78
 - 2) So auch Kühne, der dazu bemerkt, daß, wenn "man für die Zuerkennung des Begriffes der öffentlichen Wirtschaft auf das mehr formelle Kriterium des öffentlichen Eigentums ab (-stellt), ... man sich die Aufgabe zu leicht" macht. Kühne, Karl, Sinn und Verantwortung der öffentlichen Kontrolle, in: Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, Stuttgart 1970, S. 21

fälle, zum anderen ist auf die - auch für die vorliegende Untersuchung - weitreichenden Bedenken einzugehen, die hinsichtlich einer ausschließlichen Verwendung des öffentlichen Eigentums als Abgrenzungskriterium vorgebracht werden.¹⁾

Die klärungsbedürftigen Grenzfälle können schnell abgehandelt werden, da sie für die vorliegende Untersuchung keine besondere Bedeutung haben bzw. je nach ihrer jeweiligen Ausprägung ohnehin erfaßt werden oder aus der Untersuchung herausfallen: Die Abgrenzungsschwierigkeiten, die bei Verwendung des öffentlichen Eigentums als Kriterium bezüglich des Verhältnisses öffentlicher Unternehmen zur öffentlichen Verwaltung auftauchen (beide befinden sich ja im öffentlichen Eigentum), können vernachlässigt werden, da in jedem Fall eine Verlagerung von Tätigkeiten als Privatisierung angesehen werden kann. Auch den speziellen Problemen, die entstehen, wenn sowohl die öffentliche Hand als auch private Eigentümer an einer Unternehmung beteiligt sind, braucht hier nicht nachgegangen zu werden. Der Hinweis darauf, daß die Beteiligung und Einordnung dieser besonderen Fälle der 'gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen' im wesentlichen von den Eigentumsverhältnissen abhängen,²⁾ mag hier genügen.

1) Dazu äußert Kähne, daß es nicht genügt, "die Frage nach ... (dem) Eigentümer zu stellen. Eine im öffentlichen Eigentum stehende Betriebswirtschaft kann gemeinwirtschaftlich sein, sie muß es nicht; eine Privatpersonen 'gehörende' Betriebswirtschaft kann erwerbswirtschaftlich ausgerichtet sein, sie muß es nicht."
Kähne, Otto, a.a.O., S. 72

2) Vgl. Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 19 f und vor allem S. 39 ff mit der dort angegebenen Literatur

Die in der Literatur vorgebrachten Bedenken gegen eine alleinige Verwendung des öffentlichen Eigentums als Abgrenzungskriterium öffentlicher Unternehmen lassen sich aus dem Wunsch und oft der Notwendigkeit heraus erklären, den Besonderheiten öffentlicher Unternehmen, die diese von den privaten Unternehmen abheben, in stärkerem Maße Rechnung zu tragen. Die spezifisch öffentlich-wirtschaftliche Zielsetzung als Besonderheit öffentlicher Unternehmen hat deshalb das öffentliche Eigentum als Abgrenzungskriterium zu ergänzen oder sogar in den Vordergrund zu treten, wenn die speziellen Absichten der jeweiligen Untersuchung dies gebieten oder auch (nur) die Notwendigkeit einer umfassenden Berichterstattung das erfordert.

Ohne im einzelnen auf die mit wichtigen Beiträgen zur Abgrenzungsfrage verfolgten Absichten einzugehen, sollen einige Vorschläge skizziert und im Anschluß daran die eigene Abgrenzung erläutert werden.

Alle diese Überlegungen folgen der 'dualistischen' Auffassung, deren Ansätze in das letzte Drittel des vergangenen Jahrhunderts zurückreichen und als deren Hauptvertreter Schäffle, Wagner und Sachs angesehen werden können.¹⁾ Wichtigstes Kennzeichen dieser - in wesentlichen Elementen auch heute gültigen - Auffassung ist die gegenseitige Ergänzung und das insgesamt fruchtbare Zusammenwirken eines privatwirtschaftlich-erwerbswirtschaftlichen und eines öffentlich-gemeinwirtschaftlichen Sektors.

1) Vgl. Thiemeyer, Theo, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, a.a.O., S. 17 ff

Weisser gelangt bei seinen Untersuchungen der Einzelwirtschaften unter Einbeziehung öffentlicher und genossenschaftlicher Unternehmen im Rahmen des unternehmensmorphologischen Ansatzes zu vier Formen von Einzelwirtschaften. Indem er nach der Widmung der Tätigkeit¹⁾ bzw. nach dem institutionell festgelegten Sinn²⁾ fragt, unterscheidet er gemeinnützige Wirtschaften, private Wirtschaften, Stiftungswirtschaften und Mischformen (Mischwirtschaften)³⁾.

Die hier interessierenden gemeinnützigen bzw. gemeinwirtschaftlichen Wirtschaften müssen jedoch nicht notwendigerweise im öffentlichen Eigentum stehen oder sich in öffentlicher Trägerschaft befinden,⁴⁾ sodaß neben dem Merkmal der Aufgabenstellung (institutionell festgelegter Sinn) als weiteres Abgrenzungskriterium das öffentliche Eigentum herangezogen wird. Damit lassen sich drei Arten gemeinnütziger Wirtschaften unterscheiden, von denen die ersten sich als gemeinnützige bzw. als öffentliche Unternehmen, die von der öffentlichen Hand getragen werden, bezeichnen lassen. Zweitens finden

1) Vgl. Weisser, Gerhard, Form und Wesen der Einzelwirtschaften, 2. Aufl., Göttingen 1949, S. 71

2) Vgl. ders., Wirtschaft, in: Handbuch der Soziologie, hrsg. von Werner Ziegenfuß, Stuttgart 1956, S. 990

3) Vgl. ders., Form und Wesen ..., a.a.O., S. 71

4) Vgl. ders., Form und Wesen ..., a.a.O., S. 76

sich freigemeinnützige bzw. freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, "die von physischen Personen oder freigebildeten Gruppen solcher physischer Personen aus eigener, freier Entscheidung" getragen werden und dem Gemeinwohl dienen. Drittens wird von öffentlich gebundenen Unternehmen gesprochen, die "von physischen Personen oder Gruppen solcher Personen betrieben werden und durch Rechtsbefehl gezwungen (im Original gesperrt gedruckt) sind, dem Gemeinwohl"¹⁾ zu dienen.²⁾ Zwar steht bei Weisser die Auseinandersetzung mit den vielgestaltigen Zielen gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Mittelpunkt,³⁾ zur Abgrenzung wird jedoch zusätzlich die institutionelle Seite, d.h. die Trägerschaft mitberücksichtigt.

Als einziges Kriterium zur Kennzeichnung öffentlicher Betriebe sieht Rieger die öffentlich-wirtschaftliche Zielsetzung an. Ausdrücklich werden im öffentlichen Eigentum stehende Betriebe mit Erwerbscharakter nicht (mehr) als öffentlich bezeichnet, und es "besteht keine Veranlassung, derartige Betriebe besonders zu behandeln".⁴⁾

1) Terminologie-Ausschuß, Die Definitionen des Terminologie-Ausschusses der Gesellschaft zur Förderung der öffentlichen Wirtschaft, in: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 1, 1954, S. 278

2) Vgl. Weisser, Gerhard, Die Lehre von den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, a.a.O., S. 14

3) Vgl. Weisser, Gerhard, Die Unternehmensmorphologie - nur ein Randgebiet, in: ebenda, Bd. 8, 1966/67, S. 1 ff

4) Rieger, Wilhelm, Einführung in die Privatwirtschaftslehre, 3. unveränderte Aufl., Erlangen 1964, S. 37

Weniger 'streng' ist dagegen Ritschl¹⁾, der unter Verwendung der Kriterien Öffentliches Eigentum, öffentlicher Zugang (jedermann muß die betreffende Leistung beanspruchen können) und öffentliches Interesse das gesamte Spektrum öffentlicher Wirtschaftstätigkeit in öffentlichen Unternehmen und Verwaltung anspricht. Im einzelnen werden die Begriffe Behörde, Eigenerzeugung der öffentlichen Hand, öffentliche Anstalt, gemeinnütziges öffentliches Unternehmen, Erwerbsunternehmen und Monopolunternehmen der öffentlichen Hand in die Klassifizierung aufgenommen und kurz erläutert.

In der neueren Literatur spielen i.d.R. beide Kriterien, das öffentliche Eigentum und das öffentlich-wirtschaftliche Interesse, zur Abgrenzung öffentlicher Unternehmen eine Rolle. Deutlich läßt sich dabei an der überaus vielfältigen Begriffsbildung im Zusammenhang mit dem öffentlich-wirtschaftlichen Interesse erkennen, daß dieses Merkmal öffentlicher Unternehmen nicht so eindeutig festlegbar ist, wie das durch die Rechtsordnung bestimmte öffentliche Eigentum.

Neben den bereits genannten Ausprägungen finden sich 'öffentlich-wirtschaftlicher Grundauftrag'²⁾, 'Betriebe mit öffentlichen Funktionen'³⁾, 'öffentlich-instrumentaler Charakter'⁴⁾ und schließlich die

1) Vgl. Ritschl, Hans, Unternehmungen, öffentliche, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 10, Stuttgart u.a. 1959, S. 506 ff, besonders S. 508 ff

2) Vgl. Neuhof, Bodo, a.a.O., S. 48 ff

3) Vgl. Hofmann, Reiner, Probleme und Methoden der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher öffentlicher Unternehmen in entwickelten Volkswirtschaften mit überwiegend marktwirtschaftlicher Ordnung. Diss., Berlin 1965, S. 23 ff

4) Vgl. Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 28 ff

Vorstellung vom 'bedarfswirtschaftlichen Verhalten'.¹⁾
Im folgenden soll hier von öffentlich-instrumentalem
Charakter gesprochen werden.

Die kombinierte Verwendung beider Abgrenzungs-
kriterien eröffnet die Möglichkeit, den öffentlich-
instrumentalen Charakter insofern höher als das
Öffentliche Eigentum einzustufen, als alle im öffent-
lichen Eigentum stehenden Unternehmen ohne öffentlich-
instrumentalen Charakter, nicht als öffentliche
Unternehmen angesehen werden. Dieser Auffassung
neigt beispielsweise Oettle zu, der öffentliches Eigen-
tum zwar als notwendige, nicht jedoch als hinreichende
Bedingung bezeichnet²⁾ und "kaufmännische Unter-
nehmungen im öffentlichen Eigentum" nicht zu den
öffentlichen Betrieben zählt.³⁾

Es liegt auf der Hand, daß diese Sicht sich für
Privatisierungsüberlegungen verbietet, da sinnvoller-
weise auch dann von Privatisierung gesprochen werden
soll, wenn erwerbswirtschaftliche Unternehmen der
öffentlichen Hand in Privateigentum überführt werden.

1) Vgl. Oettle, Karl, Öffentliche Betriebe, a.a.O.,
Sp. 2792

2) Vgl. ebenda, Sp. 2797

3) "Öffentliche Betriebe werden also in erster Linie
nach dem Kriterium der Zielsetzung und erst in
zweiter Linie nach dem der Eigentümerschaft von
den anderen Betriebsarten unterschieden." Oettle,
Karl, Über den Charakter öffentlich-wirtschaft-
licher Zielsetzungen, in: Zeitschrift für be-
triebswirtschaftliche Forschung, N.F., 18. Jg.,
1966, S. 246

Das bedeutet jedoch keinen Verzicht auf das Kriterium 'öffentlich-instrumentaler Charakter', sondern lediglich eine Gewichtsverschiebung, die dem hier interessierenden, notwendigerweise eingegrenzten Untersuchungsbereich Rechnung trägt. Danach wird das öffentliche Eigentum als übergeordnetes Kriterium zur Klassifizierung öffentlicher Unternehmen angesehen.

Die in dieser Weise abgetrennte Menge öffentlicher Unternehmen ist jedoch in ihrer Heterogenität Privatisierungsüberlegungen so kaum zugänglich, so daß zur weiteren Kennzeichnung der öffentlichen Unternehmen das Merkmal 'öffentlich-instrumentaler Charakter' heranzuziehen ist.

Von den meisten Klassifikationen unterscheidet sich die hier verwendete insofern, als die Menge der öffentlichen Unternehmen allein mit Hilfe des Kriteriums 'öffentliches Eigentum' gebildet wird und anschließend eine weitere Aufspaltung in öffentliche Unternehmen mit und öffentliche Unternehmen ohne öffentlich-instrumentalen Charakter vorgenommen wird.¹⁾ Das Kriterium 'öffentlich-instrumentaler Charakter' wird also nicht zur Bildung der beiden Klassen privat/öffentliche Unternehmen herangezogen, sondern dient einer differenzierenden Beschreibung der letzteren.

Bevor jedoch eine vorläufige eigene Einteilung öffentlicher Unternehmen vorgestellt werden kann, ist zu klären, was unter dem öffentlich-instrumentalen Charakter zu verstehen ist.

1) Ähnlich auch Frotz, Hans, Bestimmung der Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung öffentlicher Unternehmungen, in: Der Betrieb, 30. Jg., Heft 36, 1977, S. 1661

4.3.1. Der öffentlich-instrumentale Charakter

Eine ausführlichere Erörterung dessen, was hinter dem öffentlich-instrumentalen Charakter steht, ist zur Klärung der oben herangezogenen sehr populären, oft jedoch kaum aussagefähigen Begriffe notwendig und zur Kennzeichnung öffentlicher Unternehmen unerlässlich.

Es wird dabei so vorgegangen, daß 'reinen' öffentlichen Unternehmen mit öffentlichen Funktionen, die oft auch als gemeinwirtschaftliche oder bedarfswirtschaftliche Unternehmen bezeichnet werden, private, erwerbswirtschaftliche Unternehmen gegenübergestellt werden.

Wenig wird hinsichtlich dieser Absicht erreicht, wenn man lediglich die sich gegenüberstehenden Begriffspaare definitorisch unterscheidet. Das zeigt sich, wenn man mit Thiemeyer¹⁾ privatwirtschaftlich dadurch charakterisiert, daß derart geführte Unternehmen im Interesse ihrer privaten Träger tätig werden, während zu den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen solche zu zählen sind, die im öffentlichen Interesse oder im Interesse einer übergeordneten Gesamtheit tätig werden. Bezeichnet man als erwerbswirtschaftlich solche Unternehmen, "die in verschiedenen Intensitätsgraden Gewinne erzielen sollen", wohingegen schließlich bedarfswirtschaftliche Unternehmen solche sind, die unter Beachtung von Nebenbedingungen in erster Linie vorhandene Bedarfe decken sollen, werden die Mängel deutlich. Alle vier Begriffe können in dieser Form und mit diesem Inhalt nicht weiterverwendet werden. Es handelt sich um nicht

1) Vgl. Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 30

operationale Fassungen, um Leerformeln, die verschiedenartige Interpretationen zulassen, um Zusammenhänge, die der Konkretisierung bedürfen:¹⁾ "Die bisher üblichen Spekulationen über 'Gemeinwirtschaftlichkeit', 'öffentliches Interesse', 'Daseinsvorsorge' oder 'Solidaritätsprinzip' bieten einer ökonomischen Theorie keine operationalen Anhaltspunkte."²⁾ Was 'gemeinwirtschaftlich' bzw. 'Gemeinwirtschaft'³⁾ betrifft, bleibt zu bemerken, daß das, "was eigentlich gemeinwirtschaftliche Betriebspolitik (im Original kursiv gedruckt) sein soll, ein Hauptstreitpunkt gemeinwirtschaftlicher Theorie überhaupt ist."⁴⁾

Diese Feststellungen reichen jedoch allein nicht aus. Man hat vielmehr zu versuchen, sich auf andere Weise den Problemen zu nähern, wobei es nicht darum gehen kann, endgültige Stellungnahmen im Streit um die 'richtige' Verwendung des Gemeinwirtschaftlich-

-
- 1) Vgl. dazu die übereinstimmenden Äußerungen von Thiemeier und Van der Bellen. Vgl. Thiemeier, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 31 sowie Van der Bellen, Alexander, a.a.O., S. 11 ff
 - 2) Thiemeier, Theo, Öffentliche Unternehmen, in: Wörterbuch zur politischen Ökonomie, hrsg. von Gert von Eynern, a.a.O., S. 256
 - 3) Auf verschiedene Ansätze zum Gemeinwirtschaftsbegriff geht Thiemeier selbst ein und liefert zur Vielfältigkeit der Gedanken viel Anschauung. Vgl. Thiemeier, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 42 ff. Er verweist darüber hinaus auf weitere eigene Untersuchungen wie: Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, Berlin 1970 und Marktwirtschaft und Gemeinwirtschaft. Versuch einer dogmengeschichtlichen Ortsbestimmung von Hans Ritschls Theorie der Gemeinwirtschaft, in: Gisbert Rittig und Heinz-Dietrich Ortlieb, Festschrift für Hans Ritschl, Berlin 1972, S. 33 ff. Darüber hinaus wird genannt: Adler, Ernst-Dietrich, Gemeinwirtschaft. Die Wandlungen des Begriffs in der deutschen sozialwissenschaftlichen Literatur. Diss., Hamburg 1952
 - 4) Thiemeier, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 19

keitsbegriffs zu beziehen.¹⁾

Die hier verfolgte Absicht besteht darin - und damit wird der um mehr Nüchternheit bemühten neueren Theorie gefolgt²⁾ - mit Hilfe der Frage nach dem Zustandekommen und dem Inhalt der Ziele von Unternehmen (Öffentlichen und privaten) an die Probleme heranzuführen.

Dazu bedient man sich der Formulierung einer Zielkonzeption, unter der "man die inhaltliche Konkretisierung der unternehmerischen Ziele durch ihre Projektion auf das betriebliche Instrumentarium"³⁾ versteht.

Die Unternehmensziele werden dabei einmal auf die Produktions- bzw. Leistungsseite und zum anderen auf die Finanzierungs- bzw. Gewinnseite bezogen. Ziele und Aufgaben des Leistungsbereichs lassen sich demgemäß in der Leistungskonzeption zusammenfassen, während die Zusammenhänge der Finanzierungs- bzw. Gewinnseite, die die Bedingungen enthalten, unter denen die Aufgaben im Leistungsbereich zu erfüllen sind, als Finanzierungs- oder Gewinnkonzeption bezeichnet werden können. Verwendet man von den beiden zuletzt genannten Begriffen, von denen 'Finanzierungskonzeption' auch von Thiemeyer gebraucht wird⁴⁾ und 'Gewinnfunktion' von Witte/Hauschildt⁵⁾ geprägt ist,

1) Vgl. Van der Bellen, a.a.O., S. 17

2) Vgl. Thiemeyer, Theo, Öffentliche Unternehmen, a.a.O., S. 256

3) Van der Bellen, Alexander, a.a.O., S. 12

4) Vgl. Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 29

5) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 85 ff

den Begriff Finanzierungskonzeption weiter, da Gewinn im Zusammenhang mit öffentlichen Unternehmen gegebenenfalls mißverstanden werden könnte¹⁾, so enthalten Unternehmen, gleichgültig ob öffentliche oder private, eine Leistungs- und eine Finanzierungskonzeption.²⁾ In einer Betrachtung, die neben öffentlichen auch private Unternehmen einbezieht, ist dies besonders hervorzuheben.

Private Unternehmen können nur Gewinne erzielen durch die Bereitstellung von konkurrenzfähigen Leistungen (Güter und Dienste) und nur so längerfristig ihre Existenz erhalten. Öffentliche Unternehmen benötigen neben ihrer Leistungskonzeption auch eine Finanzierungskonzeption, da sie "ebenso wie die privaten (Unternehmungen, der Verf.) in eine Geldwirtschaft eingebettet" sind und "sich bei Messung ihrer Leistung der Geldrechnung bedienen."³⁾ Noch deutlicher wird das von Witte/Hauschildt zu Ausdruck gebracht, die ausführen, daß es kein Unternehmen gibt, "das eine

1) So bemerken auch Witte/Hauschildt, daß "von vielen Seiten ... der Gewinnbegriff in Zusammenhang mit öffentlichen Unternehmungen überhaupt vermieden (wird), weil er als privatwirtschaftliche Kategorie anzusehen sei". Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 99

2) Dieselbe Unterscheidung findet sich auch bei Kosiol, der von Sachziel und Formalziel spricht. Unter Sachziel versteht er, was "sich auf Art, Menge und Zeitpunkt der am Markt abzusetzenden Leistungen" bezieht, während das Formalziel die Finanzierungsseite betrifft, wo es um Kostenminimierung und Rentabilitätsüberlegungen geht. Vgl. Kosiol, Erich, Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, Reinbeck bei Hamburg 1966, S. 212

3) Hax, Karl, a.a.O., S. 40 f

bestimmte Leistungsaufgabe ohne Rücksicht auf das Verhältnis der Erträge zu den Aufwendungen verfolgen könnte. Der Gewinn ist nichts anderes als der Saldo zwischen den Erträgen und den Aufwendungen. Wenn er nicht im Verhaltenskalkül berücksichtigt wird, verzichtet man darauf, die Leistungsaufgabe 'unternehmensweise' zu erfüllen."¹⁾

Leistungskonzeption und Finanzierungskonzeption sind in öffentlichen wie privaten Unternehmen untrennbar miteinander verbunden; es besteht also auch insofern "kein Unterschied in der Zielsetzung privater und öffentlicher Unternehmen."²⁾ Damit wird klar, daß der so oft konstruierte Gegensatz, die "strikte Gegenüberstellung"³⁾ von Leistungs- und Finanzierungskonzeption, in der Art, daß für private Unternehmen (allein) das Erwerbsprinzip gelte, während die öffentliche Unternehmung sich (allein) nach dem Dienstprinzip bzw. der Bedarfsdeckung im Sinne gemeinwirtschaftlicher Versorgung oder unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses zu richten habe, abzulehnen ist.⁴⁾ "Es ist nicht möglich - wie es eine Vielzahl von Autoren will - etwa den öffentlichen Unternehmen 'nur' die Aufgabe der Bedarfsdeckung und den privaten Unternehmen 'nur' das Gewinnstreben zuzuweisen. Die öffentlichen Unternehmen können es überhaupt nicht verhindern, bei Erfüllung ihrer Leistungskonzeption einen Gewinn oder einen Verlust auszuweisen."⁵⁾

1) Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 99

2) Hax, Karl, a.a.O., S. 41

3) Ebenda, S. 40

4) So auch Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 30

5) Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 85 f

Diese übereinstimmenden Prinzipien widersprechen nicht den tatsächlich vorhandenen Unterschieden zwischen öffentlichen Unternehmen mit öffentlich-instrumentalem Charakter und privaten Unternehmen. Vielmehr erlaubt es die Erfassung von Leistungs- und Finanzierungs-konzeption erst, die Verschiedenheiten zu erkennen, die sowohl in der Gewichtung der Ziele als auch in der Art des Zustandekommens der Ziele bei öffentlichen und privaten Unternehmen existieren.

Für öffentliche Unternehmen ist bezüglich der Finanzierungs-konzeption zu bemerken, daß dort in Abhängigkeit vom konkreten Unternehmen verschiedene Ausprägungen vorgefunden werden können. Es sind als Ziele hier vorstellbar - und im Einzelfall in der Realität anzutreffen - sowohl Gewinnerzielungs-absicht¹⁾ als auch angemessener Gewinn, Kostendeckung gänzlich oder nur teilweise bis hin zum Verzicht auf Kostendeckung.²⁾ Recht plastisch bemerken dazu Witte/Hauschildt, daß der Saldo zwischen Aufwendungen

1) Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß bei öffentlichen Unternehmen die Gewinnerzielung nicht von vorneherein ausgeschlossen wird. Allein die Gewinne sollen ausgeschlossen bleiben, die nur durch einen Verstoß gegen die - von außen auferlegten - Leistungsziele erwirtschaftet werden könnten. Vgl. dazu auch Oettle, Karl, Verkennen die öffentlichen Unternehmen ihren Auftrag? in: Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, hrsg. von Peter Eichhorn, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 68, Berlin-München 1977, S. 67 f

2) Vgl. Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 29 und Van der Bellen, Alexander, a.a.O., S. 13

und Erträgen nicht positiv zu sein brauche, sondern daß der "Saldo ... - wie das Quecksilber auf der Gradskala eines Thermometers - alle Werte von sehr viel Gewinn über weniger Gewinn, über den Nullpunkt der Aufwandsdeckung bis zu allen Graden der Verluste" durchläuft. "A l l e Werte von Gewinnen und Verlusten liegen auf d e m s e l b e n M a ß s t a b des kaufmännischen Erfolges einer (öffentlichen) Unternehmung.¹⁾

Was die Leistungsseite öffentlicher Unternehmen betrifft, ist zu sagen, daß die "Vielgestaltigkeit möglicher Unternehmensziele (im Original kursiv gedruckt) ... von vornherein eine allgemeingültige Leistungskonzeption 'der' öffentlichen Wirtschaft"²⁾ ausschließt.³⁾

Wichtige Unterschiede lassen sich jedoch auch ohne eine in Einzelheiten gehende Erfassung der Ziele und Aufgaben der Leistungskonzeption der öffentlichen Unternehmung und ebenfalls ohne breitere Erörterung der Ausgestaltung von Leistungs- und Finanzierungskonzeption der privaten Unternehmung verdeutlichen.

Dies geschieht - wie angedeutet - einmal durch Gegenüberstellung und Gewichtung von Leistungs- und Finanzierungskonzeption öffentlicher und privater Unternehmen und zum anderen durch die Klärung der Frage nach dem Zustandekommen der Zielkonzeption des Unternehmens. Beides ist eng miteinander verbunden.

1) Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 100

2) Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 30

3) Vgl. auch Frotz, Hans, a.a.O., S. 1662

So deutet die Dominanz der Leistungskonzeption gegenüber der Finanzierungskonzeption¹⁾ auf das Vorhandensein öffentlicher Unternehmen hin, während (notwendigerweise) die Betonung der Finanzierungsseite (Gewinnstreben) gegenüber der Leistungskonzeption bei privaten Unternehmen vorzufinden ist.²⁾ Auf längere Sicht kann ein privates Unternehmen - und darum steht in der Rangfolge die Finanzierungsvor der Leistungskonzeption - nicht auf Gewinne verzichten, oder anders ausgedrückt, können Verluste öffentlicher Unternehmen längerfristig nur durch die öffentliche Hand gedeckt werden und somit die aufgrund politischer Entscheidungen vorgegebenen Leistungsziele erreicht werden.

Nur im Sinne der Vorrangigkeit der Leistungskonzeption und damit verbundener Unterordnung, jedenfalls aber vorhandener Finanzierungskonzeption, können die Fälle und damit ein wichtiges Merkmal des öffentlich-instrumentalen Charakters verstanden werden, in denen bei öffentlichen Unternehmen ausschließlich von Bedarfsdeckung und Dienstprinzip unter Berücksichtigung öffentlicher Interessen oder gemeinwirtschaftlicher Aspekte die Rede ist.

-
- 1) Um Mißverständnissen vorzubeugen sei angemerkt, daß selbstverständlich nur das als Leistung hervorgebracht werden kann, was (irgendwie) auch finanziert wird und man insofern auch von einer Überordnung der Finanzierungskonzeption über die Leistungskonzeption sprechen könnte. Die hier gemeinte Dominanz der Leistungs- gegenüber der Finanzierungskonzeption soll jedoch zum Ausdruck bringen, daß die Erfüllung einer Sachaufgabe um ihrer selbst willen betrieben wird und nicht allein in der Absicht, damit einen maximalen Gewinn zu erzielen.
 - 2) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 101, sowie Hax, Karl, a.a.O., S. 41

Die Verbindung zur Frage nach dem Zustandekommen der Zielkonzeption ist damit schon angesprochen und drückt sich folgendermaßen aus. Geht man davon aus, daß die Bestimmung des Verhältnisses von Leistungs- und Finanzierungskonzeption durch den Eigentümer eines Unternehmens vorgenommen wird, kann sich ein Übergewicht der Leistungskonzeption einschließlich der damit in der Regel verbundenen Abhängigkeiten (z.B. langfristig die Hinnahme von betrieblichen Verlusten) nur einstellen, wenn es sich um eine von außerhalb des Unternehmens durch die öffentliche Hand auferlegte Zielbestimmung handelt, wie das bei im öffentlichen Eigentum befindlichen Unternehmen anzutreffen ist.¹⁾ Demgegenüber liegt bei privaten Unternehmen - natürlich abgesehen vom übrigen, für alle Wirtschaftseinheiten gültigen gesetzlichen Rahmen - keine derartige von außen in das Unternehmen hineingetragene Zielfunktion vor. Die im Zeitverlauf notwendige Flexibilität, die in Abhängigkeit des Marktes zur Existenzsicherung notwendig ist, kann vom privaten Eigentümer bzw. Verfügungsberechtigten ohne die Bindungen realisiert werden, die bei öffentlichen Unternehmen eine Rolle spielen.²⁾

1) Vgl. Van der Bellen, Alexander, a.a.O., S. 16

2) Die Intensität der faktischen Bindung hängt bei öffentlichen Unternehmen nicht allein von den verschiedenen Rechtsformen ab, in denen sie geführt werden können. Die Wahl der Rechtsform, gleichgültig ob in privatem oder öffentlichem Recht, sagt diesbezüglich wenig aus. So gibt beispielsweise Hamm zu bedenken, daß "die öffentliche Hand als Eigentümer auch bei den Unternehmen in privater Rechtsform trotz entgegenwirkender gesetzlicher Regelungen im allgemeinen ihren Einfluß auf die Wirtschaftspläne mit Erfolg geltend macht". Hamm, Walter, a.a.O., S. 61 (Fortsetzung S. 57)

Deutlich bringt das auch Hax zum Ausdruck, wenn er sagt, daß "hier ... ein entscheidender Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen" liegt: "das private Unternehmen ist in seiner Zielsetzung autonom; die Ziele des öffentlichen Unternehmens werden dagegen durch politische Entscheidungen der sie tragenden Körperschaft festgelegt"¹⁾.

In diesem teilweise²⁾ 'externen' Charakter der Zielkonzeption sieht neben anderen vor allem Van der Bellen "die Konstituierung einer (zunächst noch) formalen 'Gemeinwirtschaftlichkeit' (im Original kursiv gedruckt) öffentlicher Unternehmen".³⁾

(Fortsetzung von S. 56)

In der neueren Literatur wird - Regie- und Eigenbetriebe ausgeklammert - eher die gegenteilige Meinung vertreten und die Tendenz zur Verselbstständigung öffentlicher Unternehmen betont. Vgl. dazu Emmerich, Volker, Entziehen sich öffentliche Unternehmen der bürgerschaftlichen Kontrolle? in: Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 90 ff. Insgesamt kann jedoch mit Thiemeyer festgehalten werden, daß "aus der Rechtsform allein ... bei öffentlichen Unternehmen nicht auf die Intensität der Bindung an den Träger geschlossen werden" kann. Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre, ..., a.a.O., S. 35 Auf eine Darstellung der verschiedenen Rechtsformen soll deshalb verzichtet werden.

- 1) Hax, Karl, a.a.O., S. 41
- 2) Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß immer nur Teile der gesamten Zielkonzeption von außen (von den politischen Entscheidungsträgern) bestimmt werden, andere Bestandteile der Zielkonzeption dagegen der Unternehmensleitung zur Entscheidung - ausdrücklich oder stillschweigend - überlassen werden.
- 3) Van der Bellen, Alexander, a.a.O., S. 16

Diesen Aspekt enthält auch die von Thiemeyer betonte Instrumentalthese, die besagt, daß bei Vorgabe der Ziele von außen, öffentliche Unternehmen "Instrumente der Wirtschaftspolitik (im Original kursiv gedruckt) des Staates (und) der Gemeinden"¹⁾ sind.²⁾ Wenn als These davon ausgegangen wird, daß die Ziele der öffentlichen Betriebe den Betrieben von außen, vom Träger, vorgegeben sind³⁾, kann das nur damit begründet werden, daß das Zustandekommen der Ziele bei öffentlichen Leistungseinheiten als ein politischer und organisationssoziologischer Prozeß angesehen werden muß, bei dem nur teilweise ökonomische Fragen angesprochen sind. Das wird deutlich, wenn man sich die drei Problemkreise, die das Zustandekommen der Ziele beeinflussen, vor Augen hält. Zum einen geht es um die Frage, "welche sozialen Gruppen und Institutionen einen formellen bzw. informellen Einfluß auf die öffentlichen Betriebe nehmen".⁴⁾ Zum zweiten geht es um die oft konfliktgeladenen Beziehungen zwischen den Trägern und den Leitungen der betrieblichen Einheiten, die vor allem dann entstehen, wenn der Betriebsleitung Ziele vorgegeben werden, die große Interpretationsmöglichkeiten offen lassen. Drittens wird man bei der Frage nach dem Zustandekommen

1) Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 28

2) Die Instrumentalthese findet sich häufig in der Literatur, teilweise auch ohne expresse verbiis so bezeichnet zu werden. Unter anderen sei verwiesen auf: Hamm, Walter, a.a.O., S. 37 und 159 ff; Molitor, Bruno, Öffentliche Wirtschaft und Privatisierung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 5. Jahr 1960, S. 78 ff; Hax, Karl, a.a.O., S. 47 ff

3) Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 28

4) Ebenda, S. 25 f

der Ziele innerbetriebliche Entscheidungsprozesse sehen müssen, bei denen es sich ebenfalls um soziologische und sozialpsychologische Prozesse handelt.¹⁾

Mit Einführung der für öffentliche Unternehmen gültigen Instrumentalthese ist lediglich an das Problem herangeführt, es ist jedoch noch nicht gelöst. Zur Kennzeichnung des öffentlich-instrumentalen Charakters bedarf es Überlegungen zu der Frage, "welchen Zielen die öffentlichen Unternehmen ... zu dienen haben."²⁾ Es kann nicht übersehen werden, daß dies wieder zur Ausgangsfrage, nämlich zu der nach dem 'Sinn' eines öffentlichen Unternehmens zurückführt.

Greift man Hinweise bei Thiemeyer und Van der Bellen auf, kann man sich damit behelfen, auf die makroökonomische Relevanz³⁾, auf das über den Bereich der Unternehmenssphäre Hinausgehende, auf die dem einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsziel übergeordnete Zielsetzung⁴⁾ der öffentlichen Unternehmen als Instrumente der Wirtschaftspolitik aufmerksam zu machen.

-
- 1) Wenn in einem späteren Abschnitt der Arbeit (vgl. S. 154 ff) dennoch kurz auf die Frage nach den 'Beeinflussen' des Zielprozesses eingegangen wird, geschieht das, um die für öffentliche Leistungserstellungen typischen Konfliktsituationen besser zu kennzeichnen. Dies ist erforderlich, da davon ausgegangen wird, daß Verlagerungen auf Private in der Tat dazu beitragen können, Konflikte bei der Erstellung öffentlicher Leistungen abzubauen (vgl. S. 162 ff)
 - 2) Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 28
 - 3) Vgl. Thiemeyer, Theo, Öffentliche Unternehmen, a.a.O., S. 258
 - 4) Vgl. Van der Bellen, Alexander, a.a.O., S. 16 f

Dem wird hier gefolgt und nur dann von öffentlich-instrumentalem Charakter gesprochen, wenn der Inhalt der von außen in das öffentliche Unternehmen hineingetragenen Ziele sich auf gesamt-wirtschaftlich relevante Tatbestände zurückführen läßt. Anders ausgedrückt handelt es sich bei der Bildung der Zielkonzeption öffentlicher Unternehmen mit öffentlich-instrumentalem Charakter um den - politisch und organisationssoziologisch oft problematischen - Prozeß der Übertragung makroökonomischer Zwecke auf die betriebswirtschaftliche (mikroökonomische) Ebene. Auf das alleinige Festsetzen und Vorschreiben ihrem Wesen nach einzelwirtschaftlich-betriebswirtschaftlich ausgerichteter Normen (Zweckmäßigkeits-, Sparsamkeitsvorschriften, technische Anforderungen) wird die Bezeichnung öffentlich-instrumentaler Charakter nicht bezogen.

4.3.2. Der öffentlich-instrumentale Charakter zur Kennzeichnung von Tätigkeiten im öffentlichen Unternehmensbereich

Der mit Hilfe des öffentlichen Eigentums abgrenzbare Bereich öffentlicher Unternehmen, der für Privatisierungsfragen grundsätzlich in Frage kommt, enthält eine Vielzahl von Organisationsformen im öffentlichen und privaten Recht, in denen unterschiedlichste

Aufgaben erfüllt und Tätigkeiten wahrgenommen werden.¹⁾ Thiemeyer sieht darin die "entscheidende Schwierigkeit einer Theorie der öffentlichen Unternehmen: Die Vielgestaltigkeit steht schnellen und voreiligen Verallgemeinerungen zugunsten von einheitlichen Erklärungsprinzipien entgegen."²⁾

Dennoch kann im Rahmen der Privatisierungsüberlegungen mit Hilfe des öffentlich-instrumentalen Charakters eine zumindest für diese Fragestellung zweckmäßige Aufteilung vorgenommen werden.

Neben dem breiten Spektrum öffentlicher Aufgaben und Ziele³⁾, zu deren Erreichung öffentliche Unternehmen als Instrumente eingesetzt werden und öffentlich-instrumentaler Charakter vorzufinden ist, sollen zwei Typen öffentlich-betrieblicher Leistungseinheiten ohne öffentlich-instrumentalen Charakter unterschieden werden.

1) So auch Emmerich: "'Das' öffentliche Unternehmen gibt es nicht. In der Realität anzutreffen sind vielmehr nur überaus zahlreiche sehr unterschiedliche Unternehmen der Gebietskörperschaften und anderer Verwaltungsträger auf allen nur möglichen Märkten in jeder nur denkbaren Rechtsform." Emmerich, Volker, a.a.O., S. 89

2) Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S.30

3) Thiemeyer unterscheidet in von ihm erstellten Zielkatalogen: raumordnungspolitische Ziele, branchenstrukturpolitische Ziele, konjunkturpolitische Ziele, sozialpolitische Ziele, wettbewerbspolitische Ziele, gesellschaftsordnungspolitische Ziele und verfassungspolitische Ziele. Vgl. Thiemeyer, Theo, Öffentliche Unternehmen, a.a.O., S. 256 f und in ähnlicher Weise ders., Gemeinwirtschaft als Ordnungsprinzip, a.a.O., S. 213 ff

Hierhin gehören einmal diejenigen öffentlichen Unternehmen, "deren konkrete betriebliche Zielsetzungen sich im Prinzip nicht oder kaum von den Zielsetzungen privatwirtschaftlich geführter Betriebe unterscheiden".¹⁾ Solche Unternehmen²⁾ der öffentlichen Hand sind sowohl bei der Gestaltung ihres Leistungsprogramms als auch bei preispolitischen Entscheidungen in ähnlicher Weise frei wie private Unternehmen. Sie verfolgen häufig analog zu diesen Gewinnerzielungsabsichten, ohne z.B. sonstige Bedarfsdeckungsziele erfüllen zu müssen.³⁾

Diese Unternehmen bilden die erste Gruppe innerhalb des Bereichs öffentlicher Unternehmen ohne öffentlich-instrumentalen Charakter. Sie können als erwerbswirtschaftliche Unternehmen der öffentlichen Hand bezeichnet werden. Um Mißverständnissen vorzubeugen, bleibt anzumerken, daß bei dieser Interpretation die tatsächlich angestrebten Ziele des öffentlichen Unternehmens ausschlaggebend sind und der Umstand, daß damit gegebenenfalls auch andere öffentliche Ziele mitberücksichtigt werden können, vernachlässigt wird. Im Falle eines erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmens der öffentlichen Hand wird also nicht so weit gegangen, auch noch die Gewinnverwendung durch die Trägerkörperschaft im

1) Neuhof, Bodo, a.a.O., S. 39 f

2) Dazu zählen sowohl die Beteiligungen von Bund und Ländern an Industrieunternehmen (z.B. die Beteiligungen an den großen Unternehmensgruppen VEB, VIAG, Salzgitter AG, Volkswagenwerk AG) als auch gewerbliche Wirtschaftsunternehmen der Gemeinden

3) Vgl. Neuhof, Bodo, a.a.O., S. 40 ff

Sinne eines fiskalischen Ziels zu untersuchen.¹⁾

Neben diesem Typ öffentlicher Unternehmen verdient eine weitere Kategorie innerhalb des Bereichs ohne öffentlich-instrumentalen Charakter Beachtung. Es handelt sich um abtrennbare Tätigkeiten und Hilfstätigkeiten, auch Annexaufgaben genannt, die unter die Rubrik "Eigenerzeugung der öffentlichen Hand"²⁾ fallen. Diesen Tätigkeiten, die teilweise deutlich als betriebliche Einheiten fixierbar sind (z.B. Druckereien, Bauhöfe, Werkstätten, Kantinen, Wäschereien), ist aus anderen Gründen,

-
- 1) Darauf weist ausdrücklich auch Neuhoﬀ hin, der konsequenterweise jedoch diese Gruppe der erwerbswirtschaftlichen öffentlichen Unternehmen ausklammern muß, da betriebswirtschaftliche Besonderheiten öffentlicher Unternehmen im Mittelpunkt seiner Untersuchung stehen. Vgl. Neuhoﬀ, Bodo, a.a.O., S. 40 f und 48 ff
In ähnlicher Weise äußert sich auch Kähne:
"Permanentes erwerbswirtschaftliches Gebaren mit anschließender 'regelmäßig gemeinwirtschaftlicher Gewinnverwendung' reicht m.E. ... nicht aus, eine Betriebswirtschaft als gemeinwirtschaftlich zu bezeichnen; die unmittelbare, grundsätzliche Sachaufgabenbezogenheit des Wirtschaftshandelns und der gesamten Existenz solcher Betriebswirtschaften ist hier nicht gegeben. Es ist somit zu differenzieren zwischen Wirtschaftsabsicht, Wirtschaftsvollzug und Verwendung des Wirtschaftsergebnisses. Wirtschaftsabsicht und Wirtschaftsergebnisverwendung müssen unmittelbar der gemeinwirtschaftlichen Sinnvorstellung entsprechen. Der Wirtschaftsvollzug kann sich dem Wirtschaftsgebaren privatwirtschaftlicher Betriebswirtschaften bis zu einem gewissen Grad annähern, ohne daß hierdurch der gemeinwirtschaftliche Charakter verlorengehen muß." Kähne, Otto, a.a.O., S. 43
 - 2) Diese Bezeichnung wird von Ritschl verwendet und von Pausch wieder aufgegriffen. Vgl. Ritschl, Hans, Unternehmen, Öffentliche, a.a.O., S. 508 f und Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 36 ff

die sich von denjenigen bei erwerbswirtschaftlich tätigen öffentlichen Unternehmen unterscheiden, der öffentlich-instrumentale Charakter abzuerkennen: Die durch die betreffende Trägerkörperschaft der betrieblichen Einheit vorgegebenen Zielinhalte lassen sich auf technisch-einzelwirtschaftliche Anforderungen zurückführen und werden nicht in der Absicht herangetragen, damit wirtschaftspolitische Ziele zu realisieren. Ohne hier näher auf später aufzugreifende Einzelheiten einzugehen¹⁾, ist auf die ausschließlich interne Relevanz, d.h. die Tatsache hinzuweisen, daß das Außenverhältnis zwischen öffentlicher Hand und Bürger als Leistungsempfänger von diesen Aktivitäten nicht (unmittelbar) tangiert wird, also auch Privatisierungen insofern keine Auswirkungen haben.

Es bleibt zu betonen, daß bei diesen Tätigkeiten ein Nichtvorhandensein des öffentlich-instrumentalen Charakters unabhängig von deren 'Herkunft' attestiert werden kann. Der so verstandene Teil der Eigenerzeugung der öffentlichen Hand kann sowohl öffentlichen Erwerbsunternehmen als auch öffentlichen Unternehmen mit öffentlich-instrumentalem Charakter entstammen und findet sich ebenfalls in öffentlichen Verwaltungen. Darüber hinaus ist feststellbar, daß Eigenleistungen gleicher oder ähnlicher Art - man halte sich zur Veranschaulichung die oben erwähnten Beispiele vor Augen - Unternehmen mit ganz unterschiedlichen Aufgaben beigeordnet sein können.

1) Vgl. dazu S. 122 ff dieser Art

Zur Gruppe von Tätigkeiten im öffentlichen Unternehmensbereich ohne öffentlich-instrumentalen Charakter gehören somit erstens die öffentlichen Erwerbsunternehmen und zweitens die Leistungseinheiten der öffentlichen Hand, die Eigenerzeugungen der oben erwähnten Art wahrnehmen.

Ihnen stehen die öffentlichen Unternehmen gegenüber, die Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter zu erfüllen haben.

Diese Abgrenzung der öffentlichen Unternehmen wird nicht in jedem Fall klären können, ob ein stark in die Verwaltung eingebundener Betrieb, wie das z.B. bei Regiebetrieben der Fall sein kann, zu den öffentlichen Unternehmen oder zur Verwaltung rechnet. Dies war jedoch weder erklärtes Ziel der obigen Abgrenzung, die in erster Linie auf eine Verdeutlichung der Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen abstellt, noch ist dieser Übergangsbereich zwischen öffentlichen Unternehmen und Verwaltung im Hinblick auf Privatisierungsüberlegungen bedenklich. Bei Verlagerungen in den privaten Bereich kann unabhängig davon von Privatisierung gesprochen werden.

Eine Betrachtung des potentiell für Privatisierungen in Frage kommenden wirtschaftenden Teils der öffentlichen Verwaltung hat sich dennoch anzuschließen. Dies geschieht nicht vornehmlich, um damit eine klarere Trennungslinie zwischen Verwaltung und öffentlichen Unternehmen zu ziehen, sondern vielmehr, um durch diese Kennzeichnung einen weiteren Bereich für Privatisierungsüberlegungen zu erschließen. Die folgenden Überlegungen lehnen sich an die erst im Entwicklungsstadium befindliche Verwaltungsökonomie bzw. Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung an.

4.4. Die Verwaltungsbetriebe

Mit den wirtschaftlichen Aspekten des Bereichs der öffentlichen Hand, der in der bisherigen Auseinandersetzung mit den öffentlichen Unternehmen, als in besonderer Weise ausgegliederten Institutionen, keine oder nicht genügend Berücksichtigung fand, beschäftigt sich seit wenigen Jahren die Verwaltungsökonomie bzw. die Verwaltungsbetriebslehre.¹⁾ Wirtschaftlich handelnde Einheiten (innerhalb) der öffentlichen Verwaltung, die als Verwaltungsbetriebe bezeichnet werden können, sind hier der Forschungsgegenstand, und es gilt, sowohl makroökonomische Aspekte zu berücksichtigen (Verwaltungsökonomie) als auch den Verwaltungsbetrieb näher zu betrachten (Verwaltungsbetriebslehre).²⁾

1) Zu nennen sind hier vor allem: Chmielewicz, Klaus, Überlegungen zu einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 41. Jg., 1971, S. 583 ff; Oettle, Karl, Öffentliche Verwaltung und Betriebswirtschaftslehre, KGSt-Mitteilungen, Dez. 1971, (Sonderdruck); Eichhorn, Peter, Die öffentliche Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts. Festschrift für Hans J. Wolff, hrsg. von C. F. Menger, München 1973, S. 39 ff; Laux, Eberhard, Öffentliche Verwaltung ..., a.a.O., Sp. 2806 ff; Eichhorn, Peter und Friedrich, Peter, Verwaltungsökonomie I, a.a.O.; Reichard, Christoph, a.a.O.; vgl. ferner die sehr umfangreiche Nennung der Personen, die sich mit verwaltungsökonomischen Fragen auseinandersetzen bei Eichhorn, Peter und Friedrich, Peter, Verwaltungsökonomie I, a.a.O., S. 84 ff

2) Die Unterscheidung in "makroökonomisch orientierte Verwaltungsökonomie" und "mikroökonomisch orientierte Verwaltungsbetriebslehre" trifft Reichard. Vgl. Reichard, Christoph, a.a.O., S. 19. Demgegenüber sprechen Eichhorn und Friedrich von Verwaltungsökonomie als Oberbegriff und unterteilen diese in eine Betriebswirtschaftslehre und eine Volkswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. Vgl. Eichhorn, Peter und Friedrich, Peter, a.a.O., S. 5 f

Die Notwendigkeit einer solchen Untersuchung scheint evident und kann kaum treffender als durch ein Zitat von Oettle veranschaulicht werden, der im bisherigen Verhalten Widersprüchliches sieht: "Da ein großer und womöglich noch weiter zunehmender Teil unseres Sozialprodukts in konkurrenzlosen öffentlichen Betrieben erzeugt oder für öffentliche Gewährleistungsbetriebe wie zum Beispiel die Bundeswehr verbraucht wird und da trotz der weiter voranschreitenden Unternehmungskonzentration immer noch ein erheblicher Teil unserer privaten Unternehmen unter Konkurrenzbedingungen lebt, ergibt sich das Paradoxon, daß betriebswirtschaftliche Kontrollinstrumente, gesamtwirtschaftlich gesehen, für die öffentliche Wirtschaft viel wichtiger als für die private Unternehmungswirtschaft im ganzen sind, mit welcher letzterer sich die Betriebswirtschaftslehre bisher fast ausschließlich beschäftigt hat."¹⁾, ²⁾

-
- 1) Oettle, Karl, Öffentliche Verwaltung ..., a.a.O., S. 4, So auch zitiert bei Reichard, Christoph, a.a.O., S. 21
 - 2) Entsprechend argumentiert auch Kosiol: "In ansehung der Milliardenbeträge, die jedes Jahr bei relativ geringer Wirtschaftlichkeit in öffentlichen Haushalten ausgegeben werden, erscheint eine betriebswirtschaftliche Durchleuchtung dieser Betriebskategorie als unerläßliche Zukunftsaufgabe der Disziplin." Kosiol, Erich, Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden 1968, S. 27
Entsprechend auch Chmielewicz, Klaus, a.a.O., S. 585 sowie Schöpf, Anton und Hubka, Bernd, Betriebswirtschaftliche Betrachtung der kommunalen Versorgungsbetriebe, in: Gemeinwirtschaftliche Betriebe und öffentliche Verwaltungen, a.a.O., S. 72

Trotzdem bleibt festzustellen, daß es bis heute lediglich Ansätze einer Verwaltungsbetriebslehre und Verwaltungsökonomie gibt. Reichard macht darauf aufmerksam, daß "gegenwärtig nicht einmal abschließend geklärt (ist), ob eine Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung auch den Bereich der öffentlichen (gemeinnützigen) Betriebe (im Original kursiv gedruckt) abdecken soll oder ob eine Trennung beider Bereiche zweckmäßiger ist".¹⁾

Vor diesem Hintergrund ist es jetzt notwendig, eine (vorläufige) Abgrenzung des Verwaltungsbetriebes zu liefern und zu prüfen, inwieweit Privatisierungsüberlegungen auch hier ansetzen können.

Laux sieht als öffentliche Verwaltungsbetriebe Strukturen bzw. Organisationseinheiten innerhalb der öffentlichen Verwaltung an, die sich nicht als öffentliche Unternehmen oder öffentliche Betriebe abgrenzen lassen. Es handelt sich um "solche Teile der öffentlichen Verwaltung ..., die den Einzelkriterien für eine Leistungseinheit im Sinne der Einzelwirtschaft entsprechen, einschließlich der 'Hilfsbetriebe'". Wie bei der bedürfnisdeckenden Einzelwirtschaft handelt es sich bei Verwaltungsbetrieben um eine "wirtschaftende Aktionseinheit", eine "betrieblich strukturierte Leistungsapparatur", also um ein mehr oder weniger geschlossenes "System mit einer Verknüpfung von Zielen, Personal, Organisation, Management, Betriebsmitteln, Techniken und Stoffen."²⁾ In diesen wirtschaftenden Einheiten der öffentlichen Hand kann "'wirtschaftend' als Kriterium ... nur so verstanden werden, daß es sich auf eine Leistungseinheit bezieht, für die ein definierbares, einer Optimierung zugängliches Ver-

1) Reichard, Christoph, a.a.O., S. 22, ebenso Haeseler, Herbert, Prolegomena ..., a.a.O., S. 10

2) Laux, Eberhard, Öffentliche Verwaltung ..., a.a.O., Sp. 2808

hältnis von Aufwand und Ertrag festgestellt werden kann."¹⁾

Die derart gekennzeichneten betrieblichen Strukturen finden sich in allen Teilen der öffentlichen Verwaltung. Bei Laux werden beispielhaft folgende Bereiche genannt: der Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Feuerwehr, Krankentransport), der kulturelle Bereich (Theater, Museen), das Bildungswesen (Schulen, Hochschulen, Akademien), das Sozial- und Jugendwesen (Heime, Tagesstätten), der Bereich von Freizeit, Erholung und Sport (Schwimmbäder, Campingplätze), die Ver- und Entsorgung (Kläranlagen, Mülldeponien) und schließlich der Verkehrsbereich. Besonders betont werden die überall zahlreich vorhandenen Hilfsbetriebe, "die interne Service-Aufgaben zu erledigen haben (Druckereien, Datenzentralen, Bauhöfe, Fuhrparks)"²⁾.

Zur Abgrenzung von Laux bleibt zu bemerken, daß sie für sich allein betrachtet, d.h. ohne die Bestimmung dessen, was unter öffentlichen Unternehmen zu verstehen ist,³⁾ zur Kennzeichnung des Verwaltungsbetriebes nicht ausreicht. Aber auch bei Einbeziehung einer Definition öffentlicher Unternehmen zeigt sich, daß letztere und Verwaltungsbetriebe nicht immer eindeutig voneinander zu trennen sind, es genügend Fälle gibt, in denen existierende öffentliche Einrichtungen im Grenzbereich zwischen öffentlichen Unternehmen und Verwaltungsbetrieben liegen.

1) Laux, Eberhard, Öffentliche Verwaltung ..., a.a.O., Sp. 2809

2) Ebenda, Sp. 2809

3) Öffentliche Betriebe werden nur beispielhaft genannt. Vgl. Laux, Eberhard, Öffentliche Verwaltung ..., a.a.O., Sp. 2808

Dies wird auch bei Reichard deutlich, dessen Abgrenzung des Verwaltungsbetriebes selbst schon Merkmale aufweist, die bereits bei der Charakterisierung öffentlicher Unternehmen vorzufinden sind. Er kennzeichnet zusammenfassend den Verwaltungsbetrieb als "eine einzelne Leistungseinheit der öffentlichen Verwaltung, die nach Maßgabe staatlicher Zielvorgaben überwiegend kollektiven Fremdbedarf deckt, indem sie Kollektivgüter primär unentgeltlich absetzt.¹⁾, ²⁾ Als Selbstverständlichkeit gilt das öffentliche Eigentum des Verwaltungsbetriebes. Betont wird schließlich, daß es "noch problematischer als bei Unternehmungen ist, die Abgrenzung einzelner Betriebe³⁾ (im Original kursiv gedruckt) vorzunehmen. Im übrigen verwendet Reichard in ähnlicher Weise die bereits bei der Abgrenzung öffentlicher von privaten Unternehmen herangezogenen Kriterien "Zielstruktur", "Leistungsstruktur" und "Eigentums- und Finanzstruktur" und erhält - private Haushalte ausgeklammert - die drei betrieblichen Grundtypen, die als private Unternehmung, öffentlicher Betrieb und Verwaltungsbetrieb bezeichnet werden.

1) Reichard, Christoph, a.a.O., S. 25

2) Obwohl hier allein die Fremdbedarfsdeckung angesprochen wird, bleibt die Eigenbedarfsdeckung (z.B. der Hilfsbetriebe) nicht ausgeklammert. Es wird lediglich "dem produktiven Charakter des Verwaltungshandelns sowie der Fremdbedarfsdeckung gegenüber dem Bürger größeres Gewicht eingeräumt", Reichard, Christoph, a.a.O., S. 24

3) Ebenda, a.a.O., S. 25

Als im wesentlichen übereinstimmend mit den Abgrenzungen des Verwaltungsbetriebes in Anlehnung an Laux und Reichard kann die diesbezügliche Untersuchung von Eichhorn und Friedrich bezeichnet werden. Zur Kennzeichnung wirtschaftender Einheiten innerhalb der öffentlichen Verwaltung wird zunächst von einer Definition der wirtschaftlich relevanten Merkmale der öffentlichen Verwaltung ausgegangen, die auch öffentliche Unternehmen enthält. Danach ist "eine öffentliche Verwaltung ... aus ökonomischer Sicht eine Wirtschaftseinheit, die wirtschaftliche Verfügungen über zu produzierende und abzugebende Güter im Sinne öffentlicher Ziele auf der Grundlage öffentlichen Eigentums trifft".¹⁾ Unter Verfügungen lassen sich Entscheidungen über knappe Mittel und Güter verstehen, durch die entweder die betroffene Verwaltung selbst, andere Verwaltungen oder "Dritte" im Rahmen der administrativen Aufgabenstellung²⁾ mit wirtschaftlichen Gütern versorgt werden.

Die in dieser Definition enthaltenen öffentlichen Unternehmen werden als Nettobetriebe bezeichnet, da sie lediglich mit Gewinnen bzw. Verlusten in den Haushalten ihrer Trägerkörperschaft erfaßt werden. Sie heben sich durch eine - nicht näher beschriebene - 'Sonderrolle' ab, die ihnen aufgrund von Eigenständigkeit besonders im wirtschaftlichen Bereich zukommt und werden auch als Verwaltungsbetriebe im weiteren Sinn bezeichnet.³⁾ Die Aufmerksamkeit von Eichhorn und Friedrich richtet sich jedoch nicht auf

1) Eichhorn, Peter und Friedrich, Peter, a.a.O., S. 56

2) Ebenda, S. 26

3) In der Sache ähnlich, jedoch unter Verwendung anderer begrifflicher Bestimmungen, grenzt auch Oettl ab. Vgl. Oettl, Karl, Öffentliche Betriebe, a.a.O., Sp. 2793

letztere, sondern auf die Verwaltungen im engeren Sinn bzw. Bruttobetriebe, die im öffentlichen Haushalt mit allen Einnahmen und Ausgaben erscheinen und die den obigen Vorstellungen über die Verwaltungsbetriebe entsprechen.

In Übereinstimmung mit den vorangegangenen Abgrenzungen wird auch hier auf die Vorstellung von Wirtschaftseinheiten zurückgegriffen, worunter nach Eichhorn und Friedrich "in der Ökonomie Wirtschaftssubjekte (im Original kursiv gedruckt), das heißt kleinste Gebilde" verstanden werden, "denen man einen selbständigen Wirtschaftsplan unterstellt".¹⁾ Weitergehend werden diese Einheiten dadurch gekennzeichnet, daß sich dort Entscheidungen bzw. Verfügungen niederschlagen, ohne schriftlich fixiert zu sein, wodurch "die Identität mit dem Haushaltsplan nicht erforderlich"²⁾ ist.

Zur Überwindung der bereits angesprochenen Schwierigkeiten, einzelne wirtschaftende Verwaltungseinheiten voneinander zu trennen, werden zwei Bedingungen genannt, die erfüllt sein müssen, damit man von einer einzelnen Verwaltungseinheit sprechen kann. Beide Erfordernisse kennzeichnen das Wesen eines Verwaltungsbetriebes über das bisher Gesagte hinaus. Demnach muß einmal "der Geschäftsbereich der Wirtschaftseinheit ... einen Entscheidungs- und Handlungsspielraum besitzen, der alle Verfügungen vorsieht, die dort für die Erstellung und Abgabe mindestens eines Produktes ... ausreichend sind. Darüber hinaus bedarf es eines gewissen Bestandes an abgrenzbaren Produktionsfaktoren, der diesen Verfügungen insti-

1) Eichhorn, Peter und Friedrich, Peter, a.a.O., S. 57

2) Ebenda, S. 57

tutionell und nicht nur vorübergehend gewidmet ist und sich in der Hauptsache gegenüber anderen Beständen (z.B. Personal, Räume, Maschinen usw.) abheben läßt."¹⁾

Es wird betont, daß diese Identifizierung nicht mit dem Übereinzustimmen braucht, "was herkömmlicherweise als Amt bezeichnet wird."²⁾ Von der Beschaffenheit und Größe, also letztlich vom Einzelfall hängt es ab, ob ein Amt als Verwaltungsbetrieb bezeichnet werden kann oder nicht. Ähnlich verhält es sich mit dem Behördenbegriff, der zwar auf gesonderte Wirtschaftseinheiten hinweist³⁾, es jedoch nicht generell erlaubt, Behörden als Verwaltungsbetrieb zu identifizieren.⁴⁾

4.4.1. Der öffentlich-instrumentale Charakter zur Kennzeichnung von Tätigkeiten der Verwaltungsbetriebe

Auch die so gekennzeichneten Verwaltungsbetriebe sollen mit Hilfe des Kriteriums 'öffentlich-instrumentaler Charakter' in zwei Gruppen aufgeteilt und damit Privatisierungsüberlegungen besser zugänglich gemacht werden.

Zwar steht sowohl bei Reichard als auch bei Eichhorn und Friedrich der öffentlich-instrumentale Charakter der Verwaltungsbetriebe im Mittelpunkt, was dadurch deutlich zum Ausdruck kommt, daß sie von

1) Eichhorn, Peter und Friedrich, Peter, a.a.O., S. 72

2) Ebenda, S. 72

3) Vgl. ebenda, S. 72

4) Obwohl die Akzente bei Eichhorn/Friedrich und Laux unterschiedlich gesetzt sind, wobei Laux eher die Bezeichnung Amt als wegweisend ansieht und Eichhorn/Friedrich mehr Gewicht auf die Behörde als Wirtschaftseinheit legen, kann festgehalten werden, daß keine der beiden Organisationseinheiten notwendiger-
(Forts. S. 74)

einem Tätigwerden "nach Maßgabe staatlicher Zielvorgaben"¹⁾ bzw. "im Sinne öffentlicher Ziele"²⁾ sprechen. Fälle, in denen der öffentlich-instrumentale Charakter in den Hintergrund tritt oder nicht mehr vorhanden ist, sind jedoch auch hier zu berücksichtigen und können den Verwaltungsbetrieben zugeordnet werden. Deutlich hebt dies Laux hervor, der ausdrücklich auch die "Hilfsbetriebe im Verwaltungsapparat, die interne Service-Aufgaben zu erledigen haben (Druckereien, Datenzentralen, Bauhöfe, Fuhrparks)"³⁾ zu den Verwaltungsbetrieben rechnet.

Den der Rubrik 'Eigenleistung der öffentlichen Hand' zurechenbaren Aufgaben ohne öffentlich-instrumentalen Charakter sind die - wirtschaftlicher Betrachtung zugänglichen - Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter gegenüberzustellen, so daß innerhalb der öffentlichen Verwaltung Leistungseinheiten der Eigenerzeugung solchen Verwaltungsbetrieben gegenüberstehen, die Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter zu erledigen haben.

(Forts. v. S. 73)

weise, d.h. ohne Prüfung mit einem Verwaltungsbetrieb gleichgesetzt werden kann.

Vgl. Laux, Eberhard, Öffentliche Verwaltung ..., a.a.O., Sp. 2809 und Eichhorn, Peter und Friedrich, Peter, a.a.O., S. 72

- 1) Reichard, Christoph, a.a.O., S. 25
- 2) Eichhorn, Peter und Friedrich, Peter, a.a.O., S. 56
- 3) Laux, Eberhard, Öffentliche Verwaltung ..., a.a.O., Sp. 2809; vgl. auch S.124 dieser Arbeit

4.4.2. Die Bedeutung der Erfassung von Verwaltungsbetrieben für Privatisierungsfragen

Die nähere Kennzeichnung der Verwaltungsbetriebe dient vor allem dem Anliegen, diejenigen Bereiche der öffentlichen Hand zu umreißen und der Privatisierungsdebatte zu erschließen, die über die seit jeher im Vordergrund stehende Privatisierungsdiskussion der öffentlichen Unternehmen von Bedeutung sind. Die sich - zumindest bei der Eigenerzeugung - deutlich abzeichnenden Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten öffentlicher Aufgabenerledigung in öffentlichen Unternehmen und Verwaltungsbetrieben erfordern eine entsprechende Gleichbehandlung (auch) im Hinblick auf Privatisierungsfragen.

Damit wird die bewußte oder unbewußte Tabuierung all derjenigen Verwaltungsbereiche überwunden, die ungeachtet ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten als hoheitlich und ordnend bezeichnet, bisher kaum Privatisierungsfragen zugänglich waren. Diese Überlegungsoffenheit gleichzeitig die Schwächen jeder selektiven Bestimmung von Bereichen der öffentlichen Hand, die für Privatisierungsüberlegungen bei gleichzeitiger Ausklammerung anderer Teile freigegeben werden. Ein derartiges Vorgehen scheint besonders dann fragwürdig, wenn die Auswahl nicht als Ergebnis einer Untersuchung präsentiert wird, sondern den Ausgangspunkt für Diskussionen bildet. Die vielfach von politischen Parteien und Interessengruppen vorgestellten, im vorhinein ausgewählten 'privatisierungsfähigen Bereiche', sind auch unter diesem Aspekt zu sehen.

4.5. Der öffentlich-instrumentale Charakter zur Unterscheidung öffentlicher Aktivitäten bei Privatisierungsfragen

Die Erfassung des öffentlichen Sektors ging von der häufig verwendeten Trennung in öffentliche Unternehmen und öffentliche Verwaltung aus.

Die sich an den Erfordernissen des speziellen Untersuchungsgegenstandes der Privatisierung öffentlicher Aktivitäten orientierende Betrachtung ließ eine Aufteilung als sinnvoll erscheinen, die zwischen Aufgaben mit und solchen ohne öffentlich-instrumentalen Charakter unterscheidet. Aufgaben mit und ohne öffentlich-instrumentalen Charakter konnten sowohl im Bereich öffentlicher Unternehmen als auch bei öffentlichen Verwaltungen vorgefunden werden.

Für Privatisierungsuntersuchungen tritt damit diese Unterscheidung in den Vordergrund, und die Frage, ob eine Aufgabe oder Tätigkeit öffentlichen Unternehmen oder der öffentlichen Verwaltung entstammt, kann vernachlässigt werden. Ganz deutlich erkennbar ist das für Privatisierungsfragen im Zusammenhang mit Hilfs- und Serviceleistungen der öffentlichen Hand, für die es bei Verlagerungen keinen Unterschied bedeuten darf, ob die gleiche Tätigkeit (das schließt ein, daß Sicherheitsrisiken und sonstige Besonderheiten beachtet werden) für Verwaltungen oder öffentliche Betriebe auszuführen ist. Entsprechendes gilt - allerdings modifiziert - für Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter. Gleichgültig ob es sich um Ver- oder Entsorgungsaufgaben (Gas-, Wasser-, Stromversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung) bzw. um das Nahverkehrsangebot öffentlicher Betriebe handelt oder um wirtschaftlichen Überlegungen zugängliche Aufgaben, die innerhalb der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden, wie z.B. Planungsauf-

gaben (Verkehrsplanung, Flächennutzungsplanung, Bebauungsplanung), Bauleistungen (Tiefbau und Hochbaumaßnahmen einschließlich Entwurf und Bauleitung) und bestimmte Ordnungsaufgaben (Tierkörperbeseitigung, chemische Untersuchungen), bleiben die die Privatisierungsentscheidung vorbereitenden Untersuchungen und die Privatisierungsziele dieselben: Nur wenn die Erfassung und Übertragung einschließlich Kontrolle so gelingt, daß Private die gleiche Aufgabe besser im Sinn der Privatisierungsziele zu erfüllen imstande sind, kann privatisiert werden; dies kann dann unabhängig davon geschehen, ob die Aufgabe von einem öffentlichen Unternehmen oder der öffentlichen Verwaltung ausgeführt wird.

Privatisierungsuntersuchungen sind demnach einmal durchzuführen für Leistungen ohne öffentlich-instrumentalen Charakter, wobei unterschieden wird zwischen Eigenleistungen (Hilfs- und Serviceleistungen) und den Erwerbsunternehmen der öffentlichen Hand. Die zweite Gruppe von Privatisierungsuntersuchungen richtet sich auf Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter, wobei nicht näher differenziert wird zwischen den mehr oder weniger aus der Verwaltung ausgegliederten und verselbständigten öffentlichen Betrieben und den in die Verwaltung integrierten Verwaltungsbetrieben.

Davor ist jedoch zu klären, welche Ziele mit Privatisierungen erreicht werden sollen.

5. Ziele der Privatisierung

Wenn als Grundlage der Untersuchung eine Erschließung und Aufteilung des öffentlichen Sektors angesehen wird, um damit Ansatzpunkte für Privatisierungsuntersuchungen zu schaffen, kann es sich nur um einen ersten - allerdings unverzichtbaren - Schritt handeln.

Sinn der weiteren Untersuchung ist die Erarbeitung von Empfehlungen, die in bestimmten Fällen im Rahmen der Privatisierungsüberlegungen eine Veränderung der gegebenen Aufteilung privater und öffentlicher Gütererzeugung und Bereitstellung zugunsten privater Aktivitäten anzeigen. Um solche Empfehlungen aussprechen zu können, ist es notwendig, das Vorgefundene mit Zielen zu verbinden, an denen sich die Empfehlungen zu orientieren haben.

Die Ziele selbst können nicht als wertfrei bezeichnet werden und sind von der individuellen Entscheidung desjenigen abhängig, der die Untersuchung durchführt. Das läßt deutlich werden, daß zwar allgemeinverbindliche Ziele nicht vorgeschrieben werden können, sich jedoch häufig "eine weitgehende Übereinstimmung der Erkenntnisziele"¹⁾ einstellt.

5.1. Privatisierungsziele bei gegebenem Leistungsauftrag

Die gegenwärtige Diskussion um die Verlagerung von Aufgaben aus dem öffentlichen in den privaten Bereich wird häufig von der Überlegung geprägt, durch Privatisierungen eine finanzielle Entlastung der öffent-

1) Diederich, Helmut, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre I, 4. Aufl., Stuttgart 1974, S. 20

lichen Haushalte zu erreichen. Eine Betrachtungsweise, die sich ausschließlich auf fiskalische Ersparnisse richtet, kann zwar vor dem Hintergrund hoher und steigender Defizite vieler öffentlicher Haushalte nicht verwundern und ist zweifellos wichtig und dringend, die Orientierung von Privatisierungsüberlegungen lediglich an Aspekten der Haushaltsentlastung ist jedoch als zu eng zu bezeichnen.¹⁾

Das wird deutlich, wenn man der (extremen) Überlegung folgt, die davon ausgeht, daß die umfangreichsten und wirksamsten fiskalischen Entlastungen dann realisiert werden könnten, wenn öffentliche Tätigkeiten vollständig eingestellt würden und man es privater Disposition überläßt, ob und unter welchen Bedingungen eine Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen erfolgt. Vergegenwärtigt man sich, daß hinter dem überwiegenden Teil öffentlich angebotener Leistungen politische/wirtschaftliche Zielsetzungen stehen, mit dem vorhandenen Leistungsauftrag oft also "Unzulänglichkeiten einer rein privatwirtschaftlichen Organisationsform für die Lösung gewisser Allokationsprobleme"²⁾ verbunden sein können, wird die Einseitigkeit solcher nur auf Haushaltsentlastungen gerichteter Betrachtungen erkennbar.

1) Mit Nachdruck betont das der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Privatisierung - kein Mittel gegen Haushaltsdefizite, in: Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, 25. Jg., Heft 2, 1976, S. 43

2) Sohmen, Egon, a.a.O., S. 439

Eine Entlassung öffentlicher Aufgaben in den privaten Bereich zum Zweck der Haushaltsentlastung ohne Rücksicht auf die Aufgabe selbst und die mit ihr verfolgten wirtschaftspolitischen Ziele, ist zweifellos anders zu beurteilen¹⁾ als eine solche, bei der die öffentliche Hand sich nicht ihrer Verantwortlichkeit für die Leistung entledigt und unter Berücksichtigung der wirtschaftspolitischen Ziele eine Privatisierung erfolgt, weil entweder Einsparungen erzielt und/oder eine bessere Aufgabenerledigung durch Privatisierung realisiert werden kann.

Somit kann festgehalten werden, daß in finanziellen Entlastungen öffentlicher Haushalte zwar ein Ziel von Privatisierungen zu sehen ist, "die gesamtwirtschaftliche Wirkung, die von einer veränderten Zuständigkeit erwartet werden kann"²⁾, jedoch nicht vernachlässigt werden darf.

Weit verbreiteten (Wert-) Vorstellungen folgend³⁾ werden Privatisierungen hier an einem umfassenderen Maßstab gemessen, stets also gesamtwirtschaft-

1) Vgl. Deutscher Städtetag, Privatisierungen öffentlicher Aufgaben, a.a.O., S. 45

2) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Lage ..., a.a.O., S. 1007

3) Vgl. u.a. Fischer-Menshausen, Herbert, a.a.O., S. 546; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Lage ..., a.a.O., S. 1007; Bechler, E., Möglichkeiten einer Privatisierung von Staatsleistungen, in: WISU 6/1976, S. 289 f; Jäger, Peter, a.a.O., S. 570; Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, a.a.O., S. 42 ff

liche Wirkungen von Verlagerungen und veränderten Zuständigkeiten mitberücksichtigt. Dies erlaubt es, verschiedene Arten zielgerechter Privatisierungen zu unterscheiden. Zunächst sind Privatisierungen dann empfehlenswert, wenn bei unveränderter Leistung Private zu billigeren Angeboten in der Lage sind; das schließt Verlagerungen auf Private auch bei gleichem Ressourcenverzehr ein, wenn man dem in marktwirtschaftlichen Systemen gültigen Subsidiaritätsprinzip folgt.¹⁾ Bei gegebenen wirtschaftspolitischen Zielen ist zunächst von unveränderten Leistungen auch nach der Privatisierung auszugehen, da ansonsten die Einsparungswirkungen von Privatisierungen nicht mehr allein analysiert werden könnten, sondern feststellbare Wirkungen sowohl auf Privatisierungseffekte als auch auf Leistungsveränderungseffekte bezogen werden müßten. Darüber hinaus ist eine private Aufgabenerledigung auch dann der öffentlichen Wahrnehmung vorzuziehen, wenn unter Berücksichtigung der mit der Aufgabenerfüllung angestrebten wirtschaftspolitischen Ziele eine Zielförderung durch Leistungsverbesserung erreicht werden kann. Hier ist es also ausdrücklich gewünscht, durch Privatisierung eine Anderserfüllung von Leistungen zu realisieren, wobei die Veränderungen jedoch an den vorhandenen wirtschaftspolitischen Interessen und Zielen zu messen sind, derentwegen die Leistungen erbracht werden. Es kann im Rahmen einer zielfördernden Anderserfüllung von Leistungen z.B. angezeigt sein, dadurch Zielverbesserungen zu

1) Vgl. dazu S.102 f dieser Arbeit

erreichen, daß den Wünschen der Verbraucher in verstärktem Maße Rechnung getragen wird. Ebenfalls lassen sich zielfördernde Beiträge durch Privatisierungen erreichen, wenn Private mit organisatorischen, beschäftigungspolitischen und technischen Veränderungen zu Leistungsverbesserungen quantitativer und qualitativer Art beitragen. Die letztgenannten Aspekte spielen vor allem im Zusammenhang mit solchen wirtschaftspolitischen Belangen eine Rolle, bei denen, wie z.B. beim kommunalen Personennahverkehr, aus sozial-, gesundheits- und umweltpolitischen Gründen eine Ausdehnung des Absatzes angestrebt wird.

Die so angedeuteten Privatisierungsziele sollen jetzt näher untersucht werden.

5.1.1. Einsparung knapper Ressourcen und Entlastung öffentlicher Haushalte

Privatisierungsziele als Einsparungsziele sind als solche schnell umrissen. Es soll durch Privatisierungen erreicht werden, die Erfüllung einer Aufgabe wirtschaftlicher zu gestalten, das verlangte Ergebnis also mit geringeren Kosten bzw. geringerem Ressourcenverzehr zu realisieren. Wenn nach der zugrunde gelegten Voraussetzung von einer gegebenen öffentlichen Aufgabenerfüllung ausgegangen wird¹⁾, die auch nach der Privatisierung

1) Vgl. dazu den entsprechenden Ansatz bei Frotz, Hans, a.a.O., S. 1661

erhalten bleiben soll¹⁾, muß, damit das angesprochene Ziel erreicht wird, der Private also billiger, zumindest jedoch gleich teuer produzieren²⁾.

Dieses sich in so unkomplizierter Weise präsentierende Privatisierungsziel erweist sich jedoch dann als problematisch, wenn Verlagerungen hinsichtlich dieses Ziels beurteilt werden sollen. Zielgerechte Entscheidungen darüber, ob Verlagerungen tatsächlich zu einer Einsparung knapper Mittel führen, erfordern, daß die öffentlich angebotenen Leistungen, in denen die wirtschaftspolitisch gewollten Ziele ihren Ausdruck finden, so genau wie möglich erfaßt und zunächst diese Leistungen oder Leistungsteile zum Gegenstand der Privatisierungsüberlegung gemacht werden. Einsparungsziele durch Privatisierung sind nur erreichbar, wenn es gelingt, die bei der Erfassung öffentlicher Leistungen auftretenden Probleme zu lösen, es also insgesamt ermöglicht wird, daß "sowohl die Kosten als auch das Leistungsprogramm genau bekannt (sind), und zwar für beide Alternativen: 'Erfüllung der öffentlichen Aufgabe durch den privaten Bereich' und 'Erfüllung durch den öffentlichen Bereich'".³⁾

Da es sich sowohl bei öffentlichen als auch den in Frage kommenden privaten Leistungseinheiten um einzelwirtschaftlich-betriebliche Gebilde handelt, ist es

1) Mühlhaupt und Gornas bezeichnen - durchaus in Übereinstimmung mit dem hier Vorgebrachten - die Berücksichtigung eines vorhandenen öffentlichen Auftrages als Restriktion und nehmen dazu und zu weiteren Restriktionen erst nach der Erörterung von Zielen Stellung. Vgl. Mühlhaupt, Ludwig und Gornas, Jürgen, a.a.O., S. 361 und 364. Deutlich hat man sich jedoch vor Augen zu halten, daß die Zielerreichung weitgehend von den Möglichkeiten der Aufgabenerfassung abhängt.

2) Vgl. die Begründung in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip auf den S. 102 f und 113 ff dieser Arbeit

3) Mühlhaupt, Ludwig und Gornas, Jürgen, a.a.O., S. 362

unerlässlich, daß die mit der Leistungserstellung angestrebten Ziele sich in der Leistung selbst und den finanziellen und sonstigen Bedingungen der Leistungserstellung wiederfinden und so der Interpretation durch die betriebliche Leistungseinheit zugänglich sind. Eine bloße Deklaration wirtschaftspolitischer Ziele bleibt für betriebliche Leistungseinheiten - und zwar sowohl für öffentliche und private - entweder unverbindlich oder eröffnet die Möglichkeit, betriebliches Fehlverhalten mit dem Hinweis auf die Verfolgung nicht operationaler, übergeordneter Ziele zu verschleiern.

Zur gesamtwirtschaftlichen Beurteilung ist es über die Erfassung der Leistung und der Finanzierungsbedingungen hinaus erforderlich, durch die Festlegung von (Mindest-) Anforderungen des Leistungsprozesses sicherzustellen, daß wirtschaftspolitische Ziele nicht durch eine abweichende (wohlgemerkt legale) Produktionspraxis im privaten Bereich verletzt werden.¹⁾

-
- 1) Als problematisch kann angesehen werden, wenn privat beschäftigte Arbeitnehmer bei bestimmten dafür geeigneten Tätigkeiten (z.B. Gebäudereinigung) nur in einem so geringen Umfang beschäftigt werden, daß Arbeitszeit und Einkommen unterhalb der Versicherungspflichtgrenzen liegen. Diese Arbeitnehmer sind dann (zumindest aufgrund ihres Arbeitsverhältnisses) weder gegen Krankheit und Arbeitslosigkeit versichert, noch führen sie Beiträge an die Rentenversicherung ab. Dem kann jedoch entgegengehalten werden, daß gerade kurze Arbeitszeiten von einer Vielzahl von Beschäftigungswilligen (wie oft bei Reinigungstätigkeiten) gewünscht werden, die ausdrücklich die rechtlich fixierten Freigrenzen nutzen wollen. Mögliche sozialpolitisch unerwünschte Folgewirkungen der Kurzzeitbeschäftigung in Form von unzureichender Absicherung gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter spielen in all den Fällen keine Rolle, in denen die betreffenden Arbeitskräfte über ihre Familienangehörigen mitversichert sind. Vgl. dazu auch Bund der Steuerzahler (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Heft 41, Wiesbaden 1978, S. 51 ff

In die Betrachtung einzubeziehen sind 'Nebenbedingungen' der Leistungserstellung wie beispielsweise Fragen der Leistungskontrolle im öffentlichen und privaten Bereich, langfristige Sicherstellung des Leistungsangebots und sonstige leistungsunabhängige Faktoren, die häufig bei öffentlicher Leistungserstellung als Sonderbelastungen (z.B. Verpflichtung zur Beschäftigung besonderer Personengruppen) oder Entlastungen (z.B. Wegfall von Steuern, Ausnutzung von Nachfragemacht, Realisierung von Wettbewerbsvorteilen durch gegenseitige Begünstigung) anzutreffen sind.

Die Treffsicherheit von Aussagen über Privatisierungen hängt somit wesentlich von den Erfassungsmöglichkeiten und der davon bestimmten Qualität der Leistungs- und Kostenvergleiche ab. Dabei ist stets davon auszugehen, daß mit dem Hinweis auf Unzulänglichkeiten einer reinen privaten Leistungserstellung in den Übergangsbereichen zwischen Staat und Markt, den spezifischen Eigenschaften von Gütern und mit der Existenz des öffentlich-instrumentalen Charakters keine generellen Vorschriften über öffentliche oder private Produktion und Bereitstellung im Sinne von Einsparungen knapper Ressourcen verbunden werden können, sondern gerade hier Effizienzentscheidungen der Einzelfälle unumgänglich sind.

Wenn für solche Fragen Lösungen gefunden werden können, wobei zu erwarten ist, daß die Schwierigkeiten mit zunehmendem Anteil des öffentlich-instrumentalen Charakters von Aufgaben zunehmen, lassen sich die durch Privatisierung realisierbaren Einsparungen zur Verfolgung fiskalischer Entlastungsziele verwenden.

Die innerhalb der Privatisierungsdiskussion zweifellos größte Popularität genießt der Fall, in dem durch Privatisierung von Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter die gegebene Sachaufgabe so (wirtschaft-

lich) erfüllt wird, daß das Defizit des öffentlichen Haushalts gänzlich abgebaut werden kann, also eine vollständige Entlastung des öffentlichen Haushalts stattfindet. Dies ist nur dann möglich, wenn mit der Verlagerung von Aufgaben ein Übergang zur vollständigen privaten Finanzierung verbunden wird, der private Aufgabenträger also alle anfallenden Kosten der Leistungserstellung und -abgabe übernimmt und eine vollständige Abgeltung der Kosten durch die Leistungsempfänger derart gewährleistet ist, daß der mit der Leistung beabsichtigte Zweck erhalten bleibt.¹⁾ Letzteres kann zunächst nur als erfüllt angesehen werden, wenn die gleiche Leistung im selben Umfang von Privaten ohne eine Erhöhung der Entgelte abgegeben wird. Ob dabei der Private die (tariflich genau festgelegten) Leistungsentgelte selbst erhebt (der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen geht in seinem Beispiel der Nahverkehrskonzession davon aus)²⁾ oder ob die öffentliche Hand die Gebühren einzieht (wie das beispielsweise bei der Müllabfuhr gehandhabt wird)³⁾ und diese Gelder - unter Berücksichtigung der Erhebungskosten - dem Privaten erstattet, ist eine Zweckmäßigkeitsfrage, die darüber hinaus von juristischer Bedeutung sein kann.

Wenn die grundsätzliche Bedeutung von Privatisierungen mit dem Hinweis darauf, daß sich für solche Fälle kaum Private finden lassen, dann als gering qualifiziert wird, kann nur eine zu enge Sicht konstatiert werden. Zur sachgerechten Beantwortung von Privatisierungsfragen ist das Betrachtungsfeld zu erweitern.

1) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Zur Lage ..., a.a.O., S. 1009

2) Vgl. ebenda

3) Vgl. Gewerkschaft Öffentliche Dienste Transport und Verkehr (Hrsg.), Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Nr. 3, Fallstudie über die Privatisierung der Müllabfuhr im Landkreis Göttingen, von Werner Sauerborn, Reutlingen 1977, S. 15

Privatisierungen können auch dann als zielgerecht im Sinne des Einsparungsziels bezeichnet werden, wenn das Defizit eines öffentlichen Haushalts dadurch verringert (nicht vollständig abgebaut) werden kann, daß "der Staat Aufgaben an Private unter teilweiser öffentlicher Subventionierung abgibt und gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Aufgabenstellung erhalten werden kann."¹⁾ Die Verbindung von Verlagerungen kostendeckend nicht verwertbarer Leistungen²⁾ mit der Zahlung von Zuschüssen an den privaten Produzenten bei gleichem Leistungsangebot und insgesamt geringerem Ressourcenverzehr hat notwendigerweise Gegenstand der Privatisierungsüberlegungen zu sein.³⁾ Unter den gemachten Annahmen sind alle Einwände, die Privatisierung in Verbindung mit Subventionierungen

1) Dieckmann, Rudolf, Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 65, Berlin 1977, S. 92

2) Die Leistung wird deshalb unter Kosten oder sogar unentgeltlich abgegeben, weil ein kostendeckendes Angebot keine befriedigende Realisierung des mit der Aufgabe verbundenen Ziels ermöglichen würde.

3) Darauf weisen u.a. besonders hin: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Lage ..., a.a.O., S. 1008; Deutscher Städtetag, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, a.a.O., S. 45; Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 55; Diederich, Helmut, Verkehrsbetriebslehre, Wiesbaden 1977, S. 60; Mühlhaupt, Ludwig und Gornas, Jürgen, a.a.O., S. 362

ablehnen¹⁾, als unbegründet zu bezeichnen.

Hinsichtlich der im Einzelfall notwendigen Subventionierung Privater ist ein Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft zu beachten, der der Zuschußgewährung in Abhängigkeit der erbrachten Leistung (leistungsorientierte Subventionierung) den Vorzug vor einer generellen Verlustabdeckung einräumt.²⁾

Die bisherige Betrachtung fiskalischer Entlastungsziele bezog sich lediglich auf defizitäre öffentliche Haushalte und folgt damit den Untersuchungsschwerpunkten der meisten Veröffentlichungen.

1) So beispielsweise Tofaute, Hartmut, Gesellschaftliche und ökonomische Aspekte der Privatisierung unter besonderer Berücksichtigung gewerkschaftlicher Gesichtspunkte, in: WSI-Mitteilungen, 29. Jg., Nr. 7, 1976, S. 391.

Zwar nicht direkt als Einwand gegen Privatisierungen in Verbindung mit Subventionen, aber doch als unzulässige Vereinfachung lassen sich Überlegungen bezeichnen, die Privatisierungen und die Abgabe von Leistungen zu kostendeckenden oder gewinnbringenden Preisen ausdrücklich oder stillschweigend gleichsetzen. Nur eine derart verkürzte Sicht kann auch als Ursache für die häufig zu findenden Hinweise angesehen werden, in denen ausdrücklich betont wird, daß es vermieden werden müsse, gewinnbringende öffentliche Bereiche zu privatisieren und die defizitären der öffentlichen Hand zu belassen. Solches findet sich u.a. bei Schleberger, Erwin, a.a.O., S. 121; Hermani, Ulrich P., Privatisierung - Finanznot zwingt zur Einsicht, in: Der Arbeitgeber, Nr. 3/28, 1976, S. 130; Wiese, Rolf, a.a.O., S. 198; o.V. Wunderdinge bringt Privatisierung kaum, Handelsblatt vom 13. Jan. 1976, S. 24

2) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen, Bulletin der Bundesregierung Nr. 4 vom 8. Januar 1976, S. 45

Die Ausschöpfung der Möglichkeiten zur Ressourceneinsparung durch Privatisierung darf sich jedoch nicht auf die Fälle defizitärer Haushalte beschränken. Auch dort, wo die öffentliche Hand Leistungen zu kostendeckenden Preisen abgibt, ist es möglich, daß unter sonst gleichen Bedingungen durch Privatisierung Ressourceneinsparungen realisiert werden. Das kann sich beispielsweise so äußern, daß der mit der öffentlichen Aufgabe betraute Private an die öffentliche Hand eine (Konzessions-) Abgabe zahlt. Die somit für den öffentlichen Haushalt zusätzlich verfügbaren finanziellen Mittel können zur Reduzierung von unabwendbaren Defiziten in anderen Bereichen verwendet werden, was allerdings voraussetzt, daß durch einen derartigen Ausgleich nicht andere Ziele verletzt werden. Sofern dies als zulässig angesehen wird, gelten die entsprechenden Überlegungen auch für Privatisierungen überschüssiger Teilhaushalte, wobei die zum internen Ausgleich zur Verfügung stehenden Beiträge vergrößert werden könnten.¹⁾

Ähnlich gelagerte finanzwirtschaftliche Entlastungen durch wirtschaftlichere private Leistungserstellung sind bei Hilfs- und Serviceleistungen, also Aufgaben ohne öffentlich-instrumentalen Charakter realisierbar.²⁾ Bei gleichem Leistungsstandard und unter Beachtung der Nebenbedingungen der Leistungserstellung kommt ein Fremdbezug vor öffentlicher Eigenleistung dann in Frage, wenn Private billiger - im Grenzfall gleich

1) Zweifellos kann es nicht darum gehen, gewinnbringende Leistungen der öffentlichen Hand 'ohne weiteres' auf Private zu übertragen, da dann selbstverständlich die öffentlichen Haushalte um einen Betrag in Höhe des vorher für sie angefallenen Gewinns auf der Einnahmeseite verzichten müßten.

2) Vgl. Mühlhaupt, Ludwig und Gornas, Jürgen, a.a.O., S. 362

teuer - anbieten.

Anzumerken bleibt, daß Ressourceneinsparungen durch Privatisierung auch genutzt werden können, um die Steigerungsraten öffentlicher Defizite zu verringern, es also nicht nur um einen absoluten Abbau von Defiziten gehen muß.

5.1.2. Privatisierung zur zielfördernden Leistungsverbesserung

Während bisher Einsparungseffekte knapper Ressourcen durch Privatisierung bei gegebener Leistungserfüllung zur Erreichung fiskalischer Entlastungsziele im Vordergrund der Betrachtung standen, geht es jetzt um eine Zielförderung durch Privatisierung, die in Leistungsverbesserungen zu sehen ist. Hier wird also nach alternativen Möglichkeiten der Aufgabenabwicklung (veränderte Produktionsarrangements) durch Private gefragt, wobei die quantitativen und qualitativen Veränderungen sich unter Berücksichtigung des Verbraucherwillens an den vorgegebenen wirtschaftspolitischen Zielen zu orientieren haben.

Um Aussagen über zielfördernde Leistungsverbesserungen treffen zu können, muß zunächst von unverändertem Ressourcenverzehr bei der Leistungserstellung durch die öffentliche Hand oder Private ausgegangen und die Leistung selbst den mit ihr angestrebten wirtschaftspolitischen Zielen gegenübergestellt werden. Es ist also stets zu fragen, ob die realisierbare Leistungsveränderung im Rahmen des gegebenen Leistungsauftrages als wünschbar angesehen wird; auch hier ist der Problemgehalt von Beurteilungen davon abhängig, ob es sich um Aufgaben mit

oder ohne öffentlich-instrumentalen Charakter handelt.

Privatisierungen sind dann als empfehlenswert zu bezeichnen, wenn durch einen Übergang in Privathand mit einem höheren Zielerreichungsgrad durch Leistungsverbesserung zu rechnen ist. Geht man von Beeinflussungszielen aus, bei denen das (wirtschafts-) politische Wollen darin besteht, eine Ausdehnung der Nachfrage nach der betreffenden Leistung über die Gestaltung von Eigenschaften der Leistung¹⁾ (z.B. öffentlicher Personennahverkehr) zu erreichen und sind Private bei gleichem Finanzierungsvolumen (gleiche Leistungsentgelte für die Benutzer und/oder gleichhohe öffentliche Subventionen) in der Lage, durch besondere Anstrengungen eine Mehrnachfrage herbeizuführen, kann eine Privatisierung als zielfördernd und empfehlenswert bezeichnet werden. Ähnlich verhält es sich auch bei Leistungszielen öffentlichen Wirtschaftshandelns^{2), 3)} innerhalb derer (Mindest-) Anforderungen der zu erbringenden Leistung durch Beschreibung der Eigenschaften wie beispielsweise Mengen, Qualitäten, räumliche und zeitliche Verteilung festgelegt werden. Wenn bei gleichem Ressourcenverzehr Private dazu fähig sind, in einem oder mehreren Merkmalen das öffentliche Leistungsangebot im Rahmen des Leistungsauftrages zu übertreffen, kann auch hier von einer Zielförderung durch Privatisierung gesprochen werden.

Höhere Effizienz der Zielerreichung durch Privatisierung kann jedoch nicht nur auf getrennten Wegen, also einmal über eine Freisetzung von Ressourcen in

1) Vgl. Oettle, Karl, Über den Charakter ..., a.a.O., S. 255

2) Vgl. ebenda, S. 254

3) Beispiele dafür finden sich in der Krankenhauswirtschaft, bei Altersheimen, Sportstätten, Kindergärten und im Kulturbereich

Verbindung mit einer fiskalischen Entlastung öffentlicher Haushalte und zum anderen in einer Zielförderung durch Leistungsverbesserung erreicht werden. Es sind ebenso Fälle denkbar, in denen beide zielfördernden Effekte, d.h. Leistungsanhebung bei gleichzeitig geringerem Ressourcenverzehr realisierbar sind.

Für welche öffentlichen Aktivitäten dies möglich ist, kann nicht im Vorhinein bestimmt werden; nur Überprüfungen der Einzelfälle können darüber Aufschluß geben. Es fällt jedoch nicht schwer, sich zur Veranschaulichung des Gesagten vorzustellen, daß beispielsweise Reparaturen von Dienstfahrzeugen und sonstigem Gerät der öffentlichen Hand besser (weil mehr Sachkenntnis), billiger (weil größere Betriebseinheiten und höherer Auslastungsgrad der Kapazitäten) und vielleicht sogar schneller (weil Ersatzteile vorhanden sind und nicht erst beschafft werden müssen) in privaten Werkstätten ausgeführt werden können, als das durch die zu dem betreffenden öffentlichen Haushalt gehörende Werkstatt bei hohen Vorhaltekosten und geringeren Kapazitätsauslastungen geschehen kann. Ebenso ist denkbar, daß im nichtschienegebundenen öffentlichen Personennahverkehr bei unveränderten Leistungsentgelten der Benutzer, private Unternehmen mit geringeren öffentlichen Subventionen auskommen als öffentliche Leistungseinheiten (weil die gleiche Leistung zeitverschoben auf verwandten Märkten angeboten und Stillstandszeiten verringert werden können) und Private gleichzeitig in der Lage sind, durch zielfördernde Hinwendung zu den Benutzern (ggf. durch häufigere Bedienung, Werbung etc.), die - auch politisch gewollte - größere Nachfrage auf sich zu ziehen.

5.1.3. Zwischenergebnis: Privatisierung als ziel-fördernde Nutzung unterschiedlicher Bedingungen der Leistungserstellung

Mit den zuletzt genannten Beispielen wurden unterschiedliche Bedingungen öffentlicher und privater Aufgabenerledigung angesprochen. Im folgenden soll versucht werden, deutlicher auf solche Unterschiede aufmerksam zu machen und zu fragen, welche Bedingungen privater Produktion sich besonders dazu eignen, hinsichtlich der Privatisierungsziele genutzt zu werden.

Unterschiede zwischen privater und öffentlicher Produktion können darin bestehen, daß innerhalb des privaten Bereichs günstigere betriebswirtschaftliche Produktionsvoraussetzungen bereits gegeben sind oder solche sich durch Privatisierungen erreichen lassen. Häufig wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß es durch Privatisierung möglich ist, Vorteile der Kostendegression¹⁾ zu nutzen, die sich bei größeren Leistungseinheiten realisieren lassen. Eng damit verbunden ist die Frage nach dem Auslastungsgrad der Kapazitäten, der u.a. auch davon abhängt, wie flexibel auf Nachfrageänderungen reagiert werden kann, ob Reserven für Nachfragespitzen bereitzuhalten sind und ob Beeinträchtigungen des Leistungsangebots hingenommen werden oder nicht. Von den Betriebsgrößen kann ebenfalls der Grad von Spezialisierung und Rationalisierung, der Stand des technischen Wissens und die Qualität des dispositiven Faktors mitbestimmt werden.

1) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen, Gutachten zur Lage ..., a.a.O., S. 1008

'Günstige' Betriebsgrößen, die sich gegebenenfalls durch Privatisierungen erreichen lassen, können auch dazu beitragen, daß sich die Leistungsqualität verbessern läßt, indem durch veränderte Produktionsverfahren ein differenzierteres Leistungsangebot ermöglicht wird.

Über die Nutzung günstiger betriebswirtschaftlicher Produktionsvoraussetzungen und deren Schaffung durch Privatisierung läßt sich jedoch nicht allgemein berichten; die möglichen Verbesserungen sind vielmehr abhängig von den örtlichen Verhältnissen (oft bestimmt durch die Größe der verantwortlichen Gebietskörperschaft, z.B. eine Gemeinde) und der Art der betrachteten Leistung.

Eine Realisierung der Vorteile der Kostendegression scheint besonders dort möglich, wo eine Vergabe der Leistungen an private Produzenten erfolgt, die gleiche oder ähnliche Leistungen öffentlichen und privaten Nachfragern anbieten können, wo für die betrachtete Leistung private Märkte also bereits existieren. Neben einer möglichen kostengünstigeren Produktion scheinen bei Verlagerungen derartiger Leistungen auch andere betriebliche Produktionsvorteile nutzbar und Leistungsverbesserungen durch Privatisierungen erreichbar. Die in verschiedenen Ausprägungen vorhandenen Produktionsvorteile der Privatwirtschaft hängen wesentlich von den Wettbewerbsbedingungen ab, denen private Unternehmen ausgesetzt sind und werden entscheidend davon geprägt, inwieweit es gelingt, auch nach Privatisierung privaten Wettbewerb zu nutzen bzw. durch Privatisierungen zusätzlichen Wettbewerb herbeizuführen.

Andere Konsequenzen ergeben sich dort, wo die zur Privatisierungsüberprüfung anstehenden Leistungen in der verlangten Art nicht auch auf privaten Märkten

abgesetzt werden können (z.B. Müllabfuhr, öffentlicher Personennahverkehr), da eine private Nachfrage nach denselben Leistungen nicht besteht, 'bestenfalls' ähnliche Leistungen nachgefragt werden. Hier können zwar Kostenersparnisse realisiert werden, wenn durch Privatisierungen die Versorgung (Entsorgung) statt von vielen kleineren gemeindeeigenen Betrieben durch größere private Betriebseinheiten vorgenommen werden und sich gegebenenfalls eine qualitativ verbesserte Versorgung sowie eine gleichmäßigere Bedienung erreichen lassen. Eine 'automatische' Nutzung vorhandenen Wettbewerbs ist jedoch hier nicht gegeben, so daß den Vorteilen privater Produktion in größeren Leistungseinheiten die möglichen Nachteile mangelnden Wettbewerbs der privaten Auftragnehmer gegenüberzustellen sind.

Ein umgekehrtes Vorgehen kann hinsichtlich der Nutzung privater Produktionsvorteile dort angezeigt sein, wo große öffentliche Leistungseinheiten existieren, wie das z.B. bei den Ver- und Entsorgungs- sowie den Personennahverkehrsbetrieben großer Städte der Fall ist. Die Nachteile öffentlicher Produktion, die möglicherweise in hohen Verwaltungsgemeinkosten und wirtschaftlichkeithemmenden Informations- und Führungsproblemen großer öffentlicher Leistungseinheiten zu sehen sind, ließen sich durch Aufteilung des Versorgungsgebietes auf mehrere konkurrierende private Unternehmen gegebenenfalls abbauen.

Die unterschiedlichen Produktionsbedingungen können nicht unabhängig vom Personalbereich des öffentlichen Sektors gesehen werden. Neben den Verschiedenheiten öffentlichen und privaten Personaleinsatzes sind zwei weitere Umstände zu nennen, die eine Erörterung von Personalfragen innerhalb der Privatisierungsuntersuchung erfordern. Die häufig arbeitsintensive Produktion öffentlicher Leistung (Dienstleistungen)

und der hohe und steigende Anteil der Personalausgaben der öffentlichen Hand machen es notwendig, Effizienzüberlegungen der Privatisierung auch (oder vor allem) unter diesem Gesichtspunkt zu erörtern.¹⁾

Hält man sich vor Augen, daß die Mitarbeiter in der Privatwirtschaft außerhalb des Beamtenrechts und des Tarifvertragsrechts für Angestellte im öffentlichen Dienst eingestellt, eingesetzt und entlassen werden können, so sind damit Besonderheiten öffentlichen Personaleinsatzes angesprochen, mit denen nicht selten auch Belastungen verbunden sind.

Ohne in allen Einzelheiten auf 'Vorrechte' der öffentlich Bediensteten wie Unkündbarkeit, Altersversorgung ohne eigene Beiträge, Befreiung von der Arbeitslosenversicherung, Regelbeförderung, Stellenanhebung, Durchstufung, Beamtenlöhnen, günstige Tarife für Kraftfahrzeuge und Krankenversicherung, Beihilfen bei Krankheit und billige Baudarlehen einzugehen,²⁾ sollen einige Prinzipien näher betrachtet werden, die sich unmittelbar auf die Leistungserstellung beziehen und von den Gepflogenheiten der Privatwirtschaft abweichen.

Wichtiger Bestimmungsgrund jeder betrieblichen Produktion ist die Motivation der Mitarbeiter, von der starke Impulse auf die Leistungsbereitschaft ausgehen. Betrachtet man von den Möglichkeiten zur Beeinflussung von Motivation und Leistungsbereitschaft den Führungsstil und die Ausgestaltung von Arbeits-

1) Vgl. Borell, Rolf, Die Personalkosten ruinieren die Etats, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Okt. 1975, S. 11

2) Vgl. dazu besonders Lohmar, Ulrich, Staatsbürokratie. Das hoheitliche Gewerbe, München 1978, S.12

verträgen, bleibt festzustellen, daß für den öffentlichen Bereich Gestaltungen nur in engen Grenzen möglich sind. Genaue Laufbahnvorschriften und die hierarchische Führungsorganisation erlauben kaum die Impulse, die im privaten Bereich innerhalb eines kooperativen Führungsstils möglich sind. Die Privatwirtschaft ist darüber hinaus in der Lage, eine Orientierung von Löhnen und Gehältern am Produktionsergebnis vorzunehmen, indem neben einem Grundgehalt ein leistungsabhängiger Betrag gezahlt wird, womit ein leistungsförderndes Element zur Anwendung gelangen kann, was im öffentlichen Bereich und bei den dort vorhandenen Besoldungsvorschriften nicht möglich ist.

Negative Auswirkungen auf das betriebliche Ergebnis können auch davon ausgehen, daß dem Entscheidungs- und Handlungsrisiko im öffentlichen Dienst eine weitaus geringere Funktion als im privaten Bereich zukommt,¹⁾ wo Fehlentscheidungen bestraft, umgekehrt jedoch sich als richtig erweisende Entscheidungen durch höheres Entgelt oder höheren Gewinn belohnt werden. Die Aufhebung des - auch für den einzelnen Entscheidungsträger spürbaren - Zusammenhangs zwischen der Entscheidung und den Entscheidungsfolgen mag unter anderem auch ein Grund dafür sein, daß die Entscheidungsträger im öffentlichen Bereich möglicherweise eher geneigt sind, "übermäßigen Lohn- und anderen Forderungen der Arbeitnehmer nachzugeben als private Unternehmer, zumal die damit verbundenen Kosten (zumindest teilweise, Anm. d. Verf.) über Steuern

1) Biedenkopf sieht Privatisierung "insbesondere auch als Dezentralisierung staatlicher Aufgaben ..., die durch die Verbindung von Zuständigkeit und Risiko in abgrenzbaren Bereichen die Möglichkeit schaffen würde, die Effizienz staatlichen Handelns zu kontrollieren." Zitiert nach o.V., Biedenkopf über Dezentralisierung staatlicher Aufgaben, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Dez. 1976, S. 4

aufgebracht werden, also weitgehend unmerklich auf die gesamte Bevölkerung verteilt werden können."¹⁾ In diesem Zusammenhang ist ergänzend darauf hinzuweisen, daß der Grad gewerkschaftlicher Organisation bei öffentlichen Dienstleistungsträgern oft höher ist als bei vergleichbaren privaten Unternehmen,²⁾ also auch von dieser Seite möglicherweise stärkere Kräfte hinter den Arbeitnehmerforderungen stehen.

Aus der Sicht der betroffenen Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst und deren Interessenverbänden ist zu den Thesen einer Überlegenheit privaten Personaleinsatzes häufig zu vernehmen, daß sich dies nur zu Lasten der Arbeitnehmer durch höhere Leistungsanforderungen bei geringeren sozialen Vergünstigungen erreichen ließe. Inwieweit tatsächlich von Überforderungen privat beschäftigter Arbeitnehmer gesprochen werden kann, ist hier nicht näher zu untersuchen. Festzuhalten bleibt jedoch, daß "Kosten zugunsten des Faktors Arbeit, welche in einer sozial fortschrittlichen Gesellschaft überall und auf Dauer entstehen, ... für sich allein kein Anlaß für spezielle sektorale Subventionen sein"³⁾ können. Entsprechend sind Privatisierungen, die aufgrund sonstiger Überlegungen als empfehlenswert erscheinen, nicht davon abhängig zu machen, daß damit langfristig eine Verringerung des (aus mancher Sicht vielleicht privilegierten) Personalbestandes der öffentlichen Hand verbunden ist. Letzteres kann bei überproportional steigendem Personalaufwand im öffentlichen Dienst vielmehr als Privatisierungsziel angesehen werden.

1) Pommerehne, Werner W., Private versus öffentliche Müllabfuhr: Ein theoretischer und empirischer Vergleich, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 35, 1976/77, S. 276

2) Darauf weisen ausdrücklich Vertreter der Gewerkschaften hin. Vgl. Tofaute, Hartmut, Gesellschaftliche und ökonomische Aspekte ..., a.a.O., S. 390

3) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Kosten und Preise ..., a.a.O., S. 44

Davon zu trennen ist die ganz andere Frage der 'heutigen' Situation öffentlich Bediensteter in Privatisierungsfällen. Ohne hier auf rechtliche Probleme näher eingehen zu können, wäre einmal die Frage zu prüfen, inwieweit eine Weiterbeschäftigung bis zum natürlichen Ausscheiden innerhalb der öffentlichen Hand erfolgen könnte, womit der Zugang neuer öffentlich Bediensteter gegebenenfalls bereits ab dem Privatisierungsbeginn verringert werden könnte. Zum anderen ist eine Übernahme öffentlich Bediensteter durch den Privaten unter gleichen Bedingungen in Erwägung zu ziehen, wobei möglicherweise eine Abgeltung der höheren Belastung durch übernommene Beschäftigte zu entrichten wäre.¹⁾

-
- 1) Auch Pukall sieht mehrere Wege zur Lösung des Personalproblems bei Privatisierungen. Neben der vor allem vom Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vertretenen Auffassung, auf den natürlichen Abgang der Arbeitskräfte zu warten, nennt er den stärker von der Industrie aber auch von der Deutschen Bundesbahn vorgebrachten Vorschlag der "Personalleihe ... , bei der die Arbeitskräfte öffentliche Bedienstete der Verwaltung bleiben, aber an die Privatunternehmen gegen globale Erstattung der Kosten ausgeliehen werden." Pukall, Arthur, Privatunternehmen statt Regiebetriebe, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Aug. 1977, S.11

Daß in der Praxis in Privatisierungsfällen sowohl ein Verbleib des Personals bei der öffentlichen Verwaltung, eine teilweise oder vollständige Überleitung auf den neuen Träger, Entlassung und ein Abbau durch natürlichen Abgang möglich sind, zeigt - ohne jedoch Einzelheiten zu nennen - eine Umfrage der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Übertragung bisher von der Verwaltung wahrgenommener Aufgaben. Ergebnis einer Umfrage (1976), Bericht Nr. 20/1976, S. 33 ff; s. dazu Tab.1 in der Anlage 2

Ein höherer Zielerreichungsgrad durch Privatisierung läßt sich auch dann realisieren, wenn es gelingt, zielhemmende Konflikte öffentlicher Leistungserstellung abzubauen. Wie zu zeigen sein wird, ist ein relativ hohes Konfliktpotential vor allem bei Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter anzutreffen, wo Schwierigkeiten u.a. deshalb entstehen, weil bei (gewollter) defizitärer Betriebsführung kein geeigneter Erfolgs- und Kontrollmaßstab vorhanden ist und die vorhandenen Betriebsziele nicht als operationale Ziele vorgegeben werden. Hier kommt Privatisierungen zur Überwindung von Konflikten besondere Bedeutung zu.¹⁾

Schließlich bleiben als unterschiedliche Bedingungen öffentlicher/privater Leistungserstellung diejenigen des öffentlichen Haushaltsrechts zu berücksichtigen. Der Bewegungsspielraum öffentlichen Handelns ist im Gegensatz zur Privatwirtschaft vor allem dadurch eingeschränkt, daß die Mittel zweckgebunden sind und bei Nichtbedarf die Zuführung in andere Verwendungen recht schwierig oder unmöglich ist. Zur Vermeidung von Haushaltskürzungen in folgenden Perioden entsteht für öffentliche Leistungseinheiten daraus fast der Zwang, auch bei Nichtbedarf die Haushaltszuweisungen in voller Höhe in Anspruch zu nehmen. Auch die geringere Aussagekraft der Kameralistik, die jedoch in zunehmendem Maß durch erweiterte kameralistische Systeme ersetzt wird, kann Nachteile einer öffentlichen Produktion mitverursachen.

Mit dem Hinweis auf steuerliche Vorteile bei öffentlicher Produktion, d.h. umgekehrt mögliche Steuermehr-

1) Vgl. dazu den Hinweis auf S. 59 und vor allem die Ausführungen auf S. 162 ff dieser Arbeit

einnahmen bei privater Leistungserstellung,¹⁾ sollen die - keineswegs Vollständigkeit beanspruchenden - Hinweise zu den unterschiedlichen Bedingungen öffentlicher und privater Leistungserstellung abgeschlossen werden.

Die folgenden Überlegungen sind danach vor allem darauf gerichtet, die möglichen zielhemmenden Besonderheiten öffentlicher Leistungserstellung durch Privatisierung, d.h. Nutzung privater Produktionsvorteile und/oder Weckung privater Leistungsreserven abzubauen und dadurch einen höheren Zielerreichungsgrad zu realisieren.

Bei vielen Untersuchungen wird hinsichtlich der anzustrebenden Ziele eine enge Verwandtschaft zwischen Privatisierung und Rationalisierung innerhalb des öffentlichen Bereichs feststellbar sein. Zwischen beiden Möglichkeiten besteht in der Tat kein Gegensatz, vielmehr sind sie als sich ergänzende Maßnahmen zu verstehen.²⁾ Privatisierungsuntersuchungen, die den Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit bilden, geben jedoch häufig erst den Anstoß für zielgerichtete Rationalisierungsüberprüfungen, vor allem dann, wenn Privatisierungsuntersuchungen als Dauerauftrag angesehen werden können.

1) In Einzelfällen wird bei Vergleichsrechnungen öffentlicher und privater Leistungserstellung der Steuer rückfluß berücksichtigt, der der öffentlichen Hand in Privatisierungsfällen bei der Einkommen-, Körperschafts- und Gewerbesteuer zugute kommt. Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Senatsamt für den Verwaltungsdienst, Organisationsamt, Gutachten Gebäudereinigung in der hamburgischen Verwaltung, Hamburg 1974

2) So auch Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 33

5.1.4. Privatisierung zur Erreichung ordnungs- politischer Ziele

Privatisierungen sind nicht nur unter Effizienz- und Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten zu sehen. Die Frage nach Verlagerungen öffentlicher Aufgaben an Private enthält auch wichtige Aspekte aus ordnungspolitischer Sicht, indem das Verhältnis von öffentlich-wirtschaftlicher Aktivität und privater Wirtschaftstätigkeit angesprochen wird.

Für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand kann in einem marktwirtschaftlich geprägten System wie dem der Bundesrepublik Deutschland vom Subsidiaritätsprinzip ausgegangen werden. In der vorliegenden Untersuchung¹⁾ läßt sich eine Definition von Oettle verwenden, wonach das Subsidiaritätsprinzip besagt, "daß die öffentliche Hand nur für Aufgaben tätig werden soll, die die private Wirtschaft von sich aus überhaupt nicht oder nicht in der politisch erwünschten Weise wahrnehmen würde."²⁾ Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß in marktwirtschaftlichen Systemen aus ordnungspolitischer Sicht privater, marktwirtschaftlicher Aufgabenerledigung 'im Zweifelsfall'

1) In einer allgemeineren Ausprägung läßt sich unter dem Subsidiaritätsprinzip ein solches verstehen, "nach dem diejenigen Aufgaben, die auf einer bestimmten Ebene nicht mehr zu meistern sind, auf die nächsthöhere Ebene übergehen" sollen. Haller, Heinz, Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 27, 1968, S. 260

2) Oettle, Karl, Verkennen die öffentlichen Unternehmen ihren Auftrag? a.a.O., S. 69
Ähnlich auch der Bund der Steuerzahler: "Das Subsidiaritätsprinzip besagt in unserem Zusammenhang, daß die öffentliche Hand immer nur dann aktiv werden darf, wenn die private Initiative nicht ausreicht, um eine Aufgabe befriedigend zu erledigen." Bund der Steuerzahler (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Heft 41, Wiesbaden 1978, S. 22

der Vorzug vor öffentlich-wirtschaftlichen Aktivitäten eingeräumt wird.^{1), 2)}

Die im Subsidiaritätsprinzip enthaltenen wirtschaftsordnungspolitischen Vorstellungen sind jedoch für sich genommen ein zu wenig faßbarer Maßstab und allein nicht geeignet, konkrete Vorschriften über den Abbau öffentlicher Leistungen zu geben, noch einen Weg hinreichend zu kennzeichnen, wie dies zu geschehen habe. Was sich daraus ableiten läßt ist eine Handlungsmaxime, ein Leitgedanke³⁾, der darin gesehen werden kann, den heutigen und zukünftigen Bestand öffent-

-
- 1) Vgl. u.a. Jäger, Peter, a.a.O., S. 570 und Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 15
 - 2) Eine gesetzliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips findet sich über den vom Grundgesetz gezogenen Rahmen hinaus in § 65 Abs. 1 Ziff. 1 BHO, wonach sich der Bund an einem Unternehmen in einer Form des privaten Rechts nur beteiligen soll, wenn "sich der vom Bund angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt." Derselbe Grundsatz ist auch in der Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz anzutreffen, in der es in § 85 heißt, daß die Gemeinde wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern darf, wenn "der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann." (§ 85, Abs. 1 Ziff. 3 GemO Rheinland-Pfalz)
 - 3) Da bisher keine Einigkeit darüber besteht, ob dem Subsidiaritätsprinzip verfassungsrechtliche Qualität zukommt, kann es ausreichen, "darauf hinzuweisen, daß das Subsidiaritätsprinzip als praktische Regel politischen Handelns, als wertvolle Richtlinie staatlicher Ausgabenauswahl, ... auch von denen nicht in Abrede gestellt wird, die es als verfassungskräftige Norm nicht anerkennen." Bund der Steuerzahler (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, a.a.O., S. 24. Ähnlich auch Jäger, Peter, a.a.O., S. 571

licher Aufgaben permanent auf Privatisierungsmöglichkeiten hin zu überprüfen.¹⁾

Für die so begründbare Privatisierungsüberprüfung als Daueraufgabe hat das eine Orientierung an zwei Aspekten zu bedeuten, womit den beiden grundlegenden Teilen jeder ordnungspolitischen Fragestellung²⁾ Rechnung getragen wird: Neben den gültigen ordnungspolitischen Vorstellungen, die in marktwirtschaftlich geprägten Systemen im Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck kommen und mit denen die Richtung möglicher Korrekturen bestimmt ist, ist eine Orientierung an Zweckmäßigkeits- und Effizienzüberlegungen notwendig. Nur unter Beachtung beider Anforderungen³⁾ läßt sich in Einzelfällen eine Privatisierungsempfehlung aussprechen und damit ein Beitrag zur "optimalen Wirt-

-
- 1) Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sieht in der "Revision der Staatstätigkeit" einen Dauerauftrag und in Privatisierungsüberprüfungen eine Möglichkeit zur "Erfüllung dieses Revisionsauftrages". Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1975, Bundestagsdrucksache 7/4326, S. 138 f. Mit Geiger, der ebenfalls diese Ansicht vertritt, bleibt hinzuzufügen, daß "bei unserem föderativen Staatsaufbau ... diese Forderung nicht auf den Bund beschränkt werden (darf), sondern ... für den gesamten öffentlichen Bereich erfüllt sein" muß. Geiger, Helmut, a.a.O., S. 161.
 - 2) Vgl. Harbusch, Peter; Wiek, Dietrich, Die ordnungspolitische Konzeption der Marktwirtschaft, in: WISU, 8/1975, S. 90.
 - 3) So auch Wais, Edgar, a.a.O., S. 268.

schaftsordnung"¹⁾ leisten.²⁾

Das Gesagte läßt sich verdeutlichen, wenn man die unterschiedlichen Entscheidungssituationen bei Privatisierungsüberprüfungen näher betrachtet, die sich ergeben, wenn Fragen der Verlagerung öffentlicher Erwerbswirtschaften solchen gegenübergestellt werden, die sich bei Verlagerungen öffentlicher Leistungseinheiten mit öffentlich-instrumentalem Charakter ergeben. Während es bei rein erwerbswirtschaftlichen Unternehmen der öffentlichen Hand³⁾ ausreicht, diese an den wirtschaftsordnungspolitischen Maßstäben des Subsidiaritätsprinzips zu messen⁴⁾, ist dies beim Vorhandensein des öffentlich-instrumentalen Charakters nicht möglich.

Wenn öffentliche Leistungseinheiten bei Vorrangigkeit der ihnen gestellten Leistungsaufgabe als Instrument des öffentlichen Trägers tätig werden, ist es - zumindest so lange die Aufgabenerfüllung nicht anheimgestellt wird - unumgänglich, die gewünschte, vom ordnungspolitischen Leitbild vorgegebene Korrektur durch Privatisierung auch von dem Zielerreichungs-

1) Harbusch, Peter; Wiek, Dietrich, a.a.O., S. 90

2) Inwieweit sich aus dem gesetzlich festgelegten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip eine Rechtspflicht zur Privatisierung ergibt, wenn diese zu einer "Kostensenkung (Entlastung der öffentlichen Haushalte) führt, ohne daß die mit der staatlichen Leistungserstellung bisher verfolgten öffentlichen Ziele beeinträchtigt werden" (Privatisierungsformel), ist nicht abschließend geklärt. Vgl. dazu die Thesen des Bundes der Steuerzahler. Bund der Steuerzahler (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, a.a.O., S. 15 und 17 ff

3) Vgl. die Abgrenzungen auf S. 60 dieser Arbeit

4) So auch Oettle, Karl, Öffentliche Betriebe, a.a.O., Sp. 2792 f; ders., Wirtschaftlicher Nutzen und soziale Kosten einer Privatisierung. Gekürzt wiedergegebenes Referat, gehalten auf der Tagung der Evangelischen Akademie Bad Boll vom November 1976, in: Evangelische Akademie Bad Boll, Privatisierung öffentlicher Aufgaben? Protokolldienst, 14/76, S. 31; Jäger, Peter, a.a.O., S. 570 f

grad (Aufgabenerledigung und Ressourcenverzehr) nach Privatisierung abhängig zu machen. Dies erfordert die Verbindung ordnungspolitischer Vorstellungen (Leitbild Privatisierung) mit Effizienzüberlegungen, wobei nochmals zu betonen ist, daß es sich um einen weitgefaßten Effizienzbegriff handeln muß, der gesamtwirtschaftliche Wirkungen mitefaßt. Die Untersuchung des Einzelfalls kann dann Aufschluß darüber geben, ob bei grundsätzlicher Aufgabenbeibehaltung¹⁾ und gegebenenfalls geeigneter öffentlicher Kontrolle, die den wirtschaftsordnungspolitischen Vorstellungen entsprechende Privatisierung auch als zweckmäßig empfohlen werden kann.

5.2. Bedingungen der Zielerreichung

5.2.1. Privatisierung und Wettbewerb

Innerhalb der Privatisierungsdiskussion kommt keiner der Möglichkeiten zur Nutzung vorhandener betrieblicher Produktionsvorteile im privaten Bereich und/oder der Weckung potentieller Leistungsreserven zur Realisierung höherer Effizienz so große Aufmerksamkeit zu, wie der verstärkten marktwirtschaftlichen Steuerung durch Nutzung privater Wettbewerbsanstrengungen.

1) Aufgabenbeibehaltung ist - wie bereits mehrfach ausgeführt - nicht identisch mit der Beibehaltung der öffentlichen Aktivitäten. Wie auch Oettle betont, kann sich die öffentliche Hand "verschiedener Instrumente bedienen, nämlich außer öffentlichen Unternehmen auch private in ihren Dienst nehmen. Sie kann sich auch darauf beschränken, private Wirtschaftstätigkeit zu überwachen." Oettle, Karl, Verkennen die öffentlichen Unternehmen ihren Auftrag? a.a.O., S. 69

Zwar kann davon ausgegangen werden, daß die meisten in öffentlicher Regie erstellten Leistungen nicht unter Wettbewerbsbedingungen entstehen, es darf jedoch nicht unterstellt werden, daß sich durch Privatisierungen automatisch Effizienzvorteile durch größere Wettbewerbsanstrengungen realisieren lassen. Ob sich Konkurrenzbeziehungen nach einer Privatisierung ohne Zutun einstellen oder sich Wettbewerbsverhältnisse durch Privatisierungen zusätzlich schaffen lassen, hängt wesentlich davon ab, ob für die betrachtete Leistung ein Markt, auf dem eine größere Zahl von Anbietern sich einer Nachfrage gegenüberstellt, bereits existiert. Eine andere Situation hinsichtlich der Nutzung privater Wettbewerbsanstrengungen ist dort zu erwarten, wo die öffentliche Hand als alleiniger Nachfrager auftritt. Die Wettbewerbsverhältnisse werden dann davon bestimmt, ob und wie die öffentliche Nachfrage sich unter mehrere private Anbieter aufteilen läßt oder ob es sich um öffentliche Leistungen handelt, die aus technischen Gründen nur von einem einzigen Anbieter effizient erstellt werden können (letzteres ist häufig bei leitungs- und netzgebundenen Leistungen der Fall: Stromversorgung, Wasserversorgung, Kanalisation, schienengebundene Verkehrsleistungen etc.). Auf diese Fragen ist im folgenden kurz einzugehen.

Eine Nutzung privater Wettbewerbsanstrengungen in Privatisierungsfällen scheint 'von sich aus' dort am ehesten möglich, wo die zur Überprüfung anstehenden Leistungen von einer größeren Zahl von Anbietern erbracht werden und neben einer öffentlichen auch eine private Nachfrage existiert. Derartiges ist häufig bei Hilfstätigkeiten und Serviceleistungen wie beispielsweise Reinigungstätigkeiten, Reparaturarbeiten, Schreib- und Vervielfältigungsdiensten, Druckereien, Buchbindereien und der Datenverarbeitung zu erwarten. Hier ist es - das Ausmaß ist abhängig vom Einzelfall - für den öffentlichen Auftraggeber möglich, durch die Indienststellung privater Unternehmen die Leistungsanstrengungen zu nutzen, die eine dem Wettbewerb aus-

gesetzte private Produktion gegenüber öffentlicher Eigenleistungen auszeichnet. Je nach Art und Umfang der zu vergebenden Tätigkeit und der Marktstellung der bedachten Unternehmen, kann es im Hinblick auf die Erhaltung oder Schaffung von Wettbewerbsbedingungen sinnvoll sein, mehrere Private in Dienst zu stellen, die Vergabe zeitlich zu beschränken und danach neu auszuschreiben oder Probezeiten zu vereinbaren. Diese Vorschläge können alternativ oder auch gekoppelt zur Anwendung gelangen. Ihnen kommt um so weniger Bedeutung zu, je mehr öffentliche Nachfrager die gleiche Leistung (z.B. Reinigung von Gebäuden) bei vielen privaten Anbietern nachfragen.

Dort wo die öffentliche Leistung von ihrer Eigenschaft her (räumlich eng begrenzte Märkte) nur wenige Anbieter zuläßt, wie z.B. bei der Müllabfuhr oder dem nicht schienengebundenen Personennahverkehr, kommt den Vergaberegeln zur Etablierung und Sicherung von Wettbewerb besondere Bedeutung zu. Vor allem die folgenden Verhaltensweisen privater Oligopolisten sind bei Privatisierungen, insbesondere beim Zustandekommen der Verträge, zu berücksichtigen. So ist darauf zu achten, daß Private nicht durch Absprachen die Versorgungsgebiete unter sich aufteilen, indem alle außer demjenigen, der den Zuschlag für das betreffende Gebiet erhalten soll, überhöhte Preise fordern. Entgegenzuwirken ist auch der Bildung von Interessengruppen existierender Anbieter, die die Preise für alle Beteiligten einheitlich so festlegen, daß der mit den höchsten Kosten gerade noch einen ausreichenden Gewinn erwirtschaftet. Das Argument, daß durch relativ hohe Preise Markteintritte ausgelöst werden könnten, verliert hier deshalb an Gewicht, da Marktzutritte vom Erwerb von Konzessionen abhängig sind, die nur diejenigen zu einem Angebot berechtigen, die mit der öffentlichen Hand 'unter Vertrag' stehen. Hier ist die Gefahr zu sehen, daß zwischen einem oder

mehreren privaten Anbietern und der öffentlichen Hand "aufgrund der langen Bekanntschaft und gegenseitigen Abhängigkeiten häufig eine stillschweigende Koalition"¹⁾ zum Nachteil der Effizienzziele zustande kommt. Um dennoch Nutzen aus Konkurrenzbeziehungen privater Anbieter untereinander zu ziehen, wird oft vorgeschlagen, kürzere Laufzeiten für Verträge vorzusehen und Probezeiten zu vereinbaren,²⁾ um so die einzelnen Anbieter zu Anstrengungen zu bewegen, die sie für Vertragsverlängerungen ausreichend qualifizieren. Außerdem verspricht man sich davon, daß potentielle Anbieter sich eher bereithalten, um beim Ausscheiden anderer eine Tätigkeit zu übernehmen.

Von den unter Wettbewerbsüberlegungen günstig erscheinenden kurzen Laufzeiten können jedoch negative Auswirkungen auf die Leistungsseite ausgehen. Kurze Laufzeiten von Verträgen können dem Wunsch nach einem kontinuierlichen und flächendeckenden Leistungsangebot entgegengerichtet sein, wenn es die privaten Anbieter nicht mehr als erfolversprechend ansehen, sich in kurzfristigen Arrangements engagiert einzusetzen. Abnehmende Investitionsneigung, verringerte Leistungsbereitschaft, fehlender Wille zur Leistungssteigerung mit den entsprechenden ungewollten Auswirkungen auf die Leistungsqualität und die sonst möglichen innovatorischen Verbesserungen können daraus resultieren.

1) Pommerehne, Werner W., a.a.O., S. 279

2) Die von Tofaute vorgeschlagene Kombination von kurzer Vertragsdauer und langen Probezeiten kann dabei nur als eine Möglichkeit angesehen werden. Vgl. dazu Tofaute, Hartmut, Gesellschaftliche und ökonomische Aspekte der Privatisierung ..., a.a.O., S. 391

Diese Überlegungen lassen deutlich werden, daß sich einer Nutzung privater Wettbewerbsanstrengungen in diesen Fällen erhebliche Schwierigkeiten entgegenstellen können, was selbstverständlich nicht ausschließt, daß es durch geschickte Handhabung bei der Vergabe und 'richtiger' zeitlicher Befristung in Verbindung mit Probezeiten gelingt, die Entstehung von Wettbewerbsbehinderungen durch die nach dem Eigennutz handelnden privaten Anbieter zu verhindern. Bleiben dennoch derartige Gefahren mangelnden Wettbewerbs bei privater Produktion zu berücksichtigen, sind diese den sonstigen 'Privatisierungseffekten' gegenüberzustellen, von denen zielfördernde Wirkungen ausgehen (Effizienzverbesserungen durch Schaffung größerer Betriebseinheiten, effizienter Personaleinsatz, Abbau leistungshemmender Konflikte). Diese zu nutzen kann so lange als empfehlenswert angesehen werden, wie gewährleistet ist, daß der öffentliche Auftraggeber sich nicht in ein 'zu großes' Abhängigkeitsverhältnis von privaten Produzenten begibt. Ab wann solche Positionen erreicht sind, läßt sich kaum eindeutig festlegen. Als bedenklich kann angesehen werden, wenn sich im Laufe der Zeit Konstellationen ergeben, die dadurch gekennzeichnet sind, daß nur noch ganz wenige mittlere oder große private Unternehmen für den öffentlichen Auftraggeber (z.B. eine Stadt oder ein Landkreis) tätig werden und erheblicher Investitionsaufwand sowie lange Erfahrung und Spezialkenntnisse der Altanbieter den Neuzugang zum Markt erschweren. In solchen Fällen besteht bei einer relativ schwachen Verhandlungsposition des öffentlichen Auftraggebers bei Neuausschreibungen oder Vertragsverlängerungen die Gefahr, daß er in Ermangelung alternativer Angebote die von den existierenden Anbietern geforderten schlechteren Bedingungen (oft höhere Preise) akzeptieren muß.

Schließlich ist ein Blick auf Fragen und Probleme von Privatisierungen und Wettbewerb zu werfen, die dann entstehen, wenn aus technischen/natürlichen Gründen nur ein öffentlicher Anbieter vorhanden ist und für Verlagerungen nur ein privater Anbieter in Frage kommt. Hier wird entgegen anderer Auffassungen die Meinung vertreten, daß auch in solchen Fällen eine Privatisierung durchaus zur Erreichung der gesetzten Ziele beitragen kann. Zwar lassen sich hier keine wettbewerbsbedingten Leistungsunterschiede erwarten, dies schließt jedoch die Nutzung anderer günstiger Leistungsbedingungen durch Privatisierung nicht aus und läßt nicht den Schluß zu, eine Privatisierung von vorneherein mit dem Hinweis auf die schädigende Ausnutzung der Monopolmacht durch Private als nicht in Betracht ziehbar abzulehnen. Hier mag zunächst der Hinweis darauf genügen, daß eine Sicherung gegen den Mißbrauch von monopolistischen Spielräumen nicht automatisch dadurch gegeben ist, daß sich der Alleinanbieter im öffentlichen Eigentum befindet. Auf weitere Einzelheiten soll später eingegangen werden.¹⁾

5.2.2. Forderung nach Wertfreiheit des Instruments Privatisierung

Zur Erreichung der Ziele unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Wirkungen ist das Instrument Privatisierung neben den obigen Voraussetzungen nur dann geeignet, wenn es selbst "nicht in dem Sinn ... wertgeladen ist, daß seiner Verwendung zur Durchsetzung

1) Vgl. S. 231ff dieser Arbeit

ansonsten allgemein gebilligter Ziele emotionale Vorbehalte entgegenstehen."1), 2)

Stoßen Privatisierungsempfehlungen auf gefühlsbetonte Vorbehalte und laufen deshalb Gefahr, nicht anerkannt zu werden, so entstehen Widersprüche in dem oben skizzierten System. Privatisierungsempfehlungen würden dann möglicherweise unterbleiben (bzw. würden ausgesprochen), obwohl Überprüfungen des vorgefundenen Sachverhalts an den zugrunde liegenden Zielen, d.h. die Überprüfung der bestehenden Aufgabenverteilung auf Staat und Private hinsichtlich Effizienz und marktorientierter Verhaltensweisen, es als logisch notwendig anzeigten, Privatisierungen durchzuführen (bzw. diese zu unterlassen). Dies beinhaltet, daß die Ableitung logischer Schlußfolgerungen - unabhängig von ihrer Verbindung mit nicht werturteilsfreien Zielen - "eine durchaus 'positive' Aufgabe ist, die als solche völlig frei von jeder Ideologie oder persönlich gefärbten Werturteilen"³⁾ zu sein hat.

Ein Anliegen der Untersuchung ist es, diese Forderung zu unterstreichen und die Notwendigkeit eines wert-

1) Krause-Junk, Gerold, a.a.O., S. 692

2) So ist auch die Bemerkung Jägers zu verstehen, der für Privatisierungen fordert, "daß der politische Auftraggeber seine Ansprüche, die er hinsichtlich der Aufgabenerledigung und der Möglichkeit ihrer Beeinflussung hat, nicht (im Original kursiv gedruckt) danach differenziert, ob sich ein öffentlicher Betrieb oder eine private Unternehmung der Aufgabe annimmt." Jäger, Peter, a.a.O., S. 572

3) Sohmen, Egon, a.a.O., S. 2

freien Privatisierungsbegriffen zu betonen.¹⁾ Nur das diesen Anforderungen genügende Instrument Privatisierung kann zur Erreichung der vorgegebenen Ziele innerhalb einer widerspruchsfreien Analyse verwendet werden.

5.3. Privatisierung und veränderter Leistungsauftrag

Die bisherigen Untersuchungen zu Privatisierungszielen in Verbindung mit ordnungspolitischen Leitgedanken gingen von einer Beibehaltung der Aufgabenstellung, m.a.W. von gegebenen wirtschaftspolitischen Zielen aus, zu deren Erreichung die öffentliche Hand tätig wird. Entlassungen von öffentlichen Aufgaben in den privaten Bereich, d.h. auch eine Reduktion staatlicher zugunsten privater Aktivitäten, werden unter der Voraussetzung, daß vorgegebene wirtschaftspolitische Ziele nach Privatisierungen gleich oder zumindest ähnlich erfüllt werden, dann empfohlen, wenn Private billiger, ebenso günstig und/oder besser zu erfüllen in der Lage sind. Die Anderserfüllung von öffentlichen Aufgaben beispielsweise im Hinblick auf quantitative Verbesserungen, verstärkte Rücksichtnahme auf Verbraucher-

1) Ein eindrucksvolles Bild darüber, wie weit die Privatisierungsdebatte von sachlicher Argumentation entfernt und ideologisch determiniert ist, zeigen verschiedene Gegenüberstellungen von Äußerungen politischer Parteien und anderer Interessengruppen. Vgl. dazu beispielsweise die Gegenüberstellungen von Bischoff, Detlev und Nickusch, Karl-Otto, Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Ausweg aus der Finanzkrise des Staates? Berlin, New York 1977, S. 33 ff und Tofaute, Hartmut, Gesellschaftliche und ökonomische Aspekte ..., a.a.O., S. 375 ff, sowie Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.), Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Nr. 4, Materialsammlung, Reutlingen 1977, S. 9 ff

wünsche, technische und organisatorische Verbesserungen, gesteigerte Leistungsbereitschaft, verbesserte Lieferbedingungen u.a. wird dabei ausdrücklich zur Zielförderung zugelassen.

Bezogen auf die mit dem ordnungspolitischen Leitbild übereinstimmende Zielsetzung 'Reduktion öffentlicher Produktionstätigkeit' kann der vorgeschlagene Weg jedoch insofern als bescheidener Beitrag interpretiert werden, als Privatisierungsspielräume nur bei Beibehaltung vorgegebener wirtschaftspolitischer Ziele betrachtet werden. Ein breiteres Spektrum von Möglichkeiten zur Verringerung des Staatsanteils bzw. zur Beschränkung der betreffenden Wachstumsraten ist vorhanden, wenn die wirtschaftspolitischen Ziele und deren Prioritäten sich ändern. Zu prüfen ist, inwieweit diese Erweiterung der Betrachtung innerhalb einer Privatisierungsuntersuchung zulässig und zweckmäßig ist.

Sieht man einmal von dem Fall ab, in dem öffentliche Leistungseinheiten aufgelöst werden und die Erfüllung der betreffenden Sachaufgabe 'bedingungslos' dem Markt überlassen wird, was sich kaum als Privatisierung, sondern treffender als Rückzug bei veränderten Prioritäten wirtschaftspolitischer Ziele bezeichnen läßt, bleibt folgendes zu bemerken.

Jede bewußt herbeigeführte Anderserfüllung von Aufgaben, speziell die Einschränkung des Leistungsumfanges als Folge veränderter Prioritäten wirtschaftspolitischer Ziele kann nur als Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses interpretiert werden und hat zunächst nichts mit Privatisierungen zu tun, wenn auch beachtet werden muß, daß der Wille zur Verstaatlichung die Zielbestimmung beeinflussen kann. Völlig unabhängig von Privatisierungsüberlegungen kann in Verfolgung ordnungspolitischer Ziele sowie unter Einsparungsgesichtspunkten eine Reduktion des Erfüllungsgrades durch die Öffentlichkeit selbst vorgenommen werden, indem die Leistung

in Qualität und Quantität eingeschränkt und gleichzeitig eine Reduktion der Finanzierungsbeiträge durch die privaten Abnehmer und/oder Verringerung der Inanspruchnahme allgemeiner Deckungsmittel vorgenommen wird.

Der gewollte öffentliche Rückzug durch Leistungsreduktion läßt sich selbstverständlich auch in Verbindung mit einer Privatisierung realisieren, indem die neue/veränderte - allerdings genau zu fixierende - Aufgabe nicht mehr durch die öffentliche Leistungseinheit, sondern durch eine private Unternehmung erfüllt wird. Die in solchen Fällen realisierbare Verringerung des Staatsanteils und die feststellbaren Haushaltsentlastungen dürfen dann jedoch nicht als Privatisierungserfolge interpretiert werden (allenfalls läßt sich ein Einsparungseffekt durch effizientere private Aufgabenerfüllung auch bei der veränderten Aufgabe berücksichtigen), sondern sind vor dem Hintergrund der Leistungseinschränkung zu sehen. Nur wenn bei Privatisierungen, die mit einem Leistungsabbau einhergehen, eine ausdrückliche Erfassung und Deklaration der Entlastungseffekte durch Leistungsabbau erfolgt, lassen sich Privatisierungen beurteilen. Bei Vermischung beider Komponenten fehlt für Privatisierungen der Beurteilungsmaßstab, und Verlagerungen könnten auch bei ineffizienter privater Produktion zu Haushaltsentlastungen führen, die jedoch dann nur deshalb realisierbar sind, weil ein Leistungsabbau zugelassen wird; letzteres ist jedoch nicht als Privatisierungsziel anzusehen.

Als interessante Grenzfälle der Privatisierung lassen sich schließlich diejenigen ansehen, bei denen die Anderserfüllung von Aufgaben einerseits zielbeeinträchtigende Effekte enthält, andererseits davon auch zielfördernde Beiträge ausgehen, letztlich also nur

unter Abwägung beider Komponenten eine Aussage darüber gemacht werden kann, ob der Leistungsauftrag als erfüllt, übererfüllt oder nicht erfüllt angesehen werden kann.

Die hier auftauchenden Probleme sollen an einem oft diskutierten Fall beleuchtet werden, der sich auf die öffentliche Leistungsabgabe bezieht, die zu nicht kostendeckenden Preisen erfolgt.¹⁾

Ausgehend von der Funktion des Preises als Lenkungsmittel für knappe Produktionsfaktoren, wird auf Konsequenzen der Abgabe von Leistungen unter Marktpreisen aufmerksam gemacht und auf die "unzureichende Abstimmung der Leistungen öffentlicher Unternehmen auf die Bedürfnisse der Bevölkerung"²⁾ hingewiesen. Die Verselbständigung des Angebots wird als bedenklich bezeichnet und von einer "Trennung von Finanzierung und Allokation"³⁾ gesprochen. In der bei öffentlichen Aktivitäten vorzufindenden Entkoppelung von Leistung und Gegenleistung wird die Gefahr der Entstehung von Überkapazitäten gesehen und auf die Folgen hingewiesen: "Die Produktionsfaktoren überversorgter Bereiche können ... nicht nur unterversorgten öffentlichen Bereichen, sie können auch dem privaten Sektor entzogen worden sein, so daß sich auch Disparitäten des Faktoreinsatzes zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor ergeben."⁴⁾ Die Kritik an der öffentlichen Leistungsabgabe unter Marktpreisen wird verstärkt durch

1) Vgl. für viele den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Kosten und Preise ..., a.a.O., S. 42 ff

2) Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 25

3) Kohn, Leopold, a.a.O., S. 51

4) Mühlhaupt, Ludwig und Gornas, Jürgen, a.a.O., S. 363 f

Hinweise auf unwirtschaftliches Verhalten, zu dem öffentliche Leistungseinheiten eben deshalb verstärkt neigen, weil ein 'besonderer Bereich' durch Aufhebung des Zusammenhangs zwischen Preisen und Kosten gebildet wird.¹⁾

So wichtig diese Hinweise auch immer sind, läßt sich damit allein keine Entscheidung über eine verstärkte Anwendung des Preismechanismus, d.h. eine steigende Inanspruchnahme der Leistungsempfänger durch spezielles Entgelt und in diesem Umfang Verzicht auf die Inanspruchnahme allgemeiner Deckungsmittel, begründen. Immer ist die mit der Entscheidung verbundene Umlenkung von Produktionsfaktoren²⁾ auch von den Auswirkungen auf andere wirtschaftspolitische Ziele abhängig zu machen. Das würde für den betrachteten Fall bedeuten, daß eine treffsichere Entscheidung über eine verstärkte Anwendung des marktwirtschaftlichen Preismechanismus nur dann zustande kommen könnte, wenn es umfassend gelingt, auch die Auswirkungen auf die mit der Aufgabenerledigung verfolgten wirtschaftspolitischen Ziele wie sozialpolitische, stabilitätspolitische, strukturpolitische Ziele, Versorgungsziele, Beeinflussungsziele und andere zu erfassen. Den möglichen Vorteilen durch Anhebung der Preise auf Kostenniveau sind stets mögliche Nachteile durch Mindererfüllung anderer wirtschaftspolitischer Ziele entgegenzustellen.

-
- 1) Vgl. dazu besonders die Hinweise des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Kosten und Preise ..., a.a.O., S. 43 f
 - 2) Die realisierbare Umlenkung von Produktionsfaktoren in andere Verwendungen ist von der Nachfrageänderung und diese von der gegebenen Preiselastizität der Nachfrage nach solchen Gütern abhängig.

Zieht man zur Veranschaulichung des Gesagten das Beispiel des kommunalen Personennahverkehrs heran (dies steht stellvertretend für alle öffentlichen Aufgaben, mit denen Beeinflussungsziele erreicht werden sollen) und berücksichtigt, daß aus umwelt-, gesundheits- und raumordnungspolitischen Gründen eine stärkere Inanspruchnahme städtischer Busse gewünscht wird und die Fahrpreise bei angespannten öffentlichen Haushalten unter sozialpolitischen Gesichtspunkten festgelegt werden müssen, ergeben sich die bekannten Konflikte: Während eine Anhebung der Preise auf Kostenniveau zur Entlastung öffentlicher Haushalte beitragen könnte, wird aus Rücksichtnahme auf die o.g. wirtschaftspolitischen Ziele jedoch darauf verzichtet, und es kommen Preise zustande, die - mehr oder weniger willkürlich - unter den Kostenpreisen festgesetzt werden. Die Möglichkeit, das öffentliche Produktionsarrangement im Rahmen der Privatisierungsüberprüfung unter Berücksichtigung der vorgegebenen wirtschaftspolitischen Ziele zur Disposition zu stellen, kann hier zu Verbesserungen führen. Durch Nutzung günstiger Produktionsvoraussetzungen im privaten Bereich, flexibleren Personaleinsatz, organisatorische Verbesserungen und die Verwirklichung innovatorischer Ideen (oft genanntes Beispiel im städtischen Personenverkehr ist die Verwendung von Taxis statt großer Busse bei nächtlicher Bedienung) kann bei verstärkter Orientierung an den Wünschen der Verbraucher durchaus ein höherer Zielerreichungsgrad realisiert werden als in dem Fall, in dem unabänderlich an der Tradition öffentlicher Aufgaben-

erledigung festgehalten wird. So wäre eine Leistungsverbesserung eindeutig gegeben, wenn bei gleichen oder geringeren Entgelten durch die Benutzer und bei gleichen oder geringen öffentlichen Subventionen die Beförderungszahlen beim privaten Busverkehr erhöht werden könnten; dabei ist es zweifellos notwendig, darauf zu achten, daß das flächendeckende Angebot aufrechterhalten wird und die Bedienungsfolge im Tagesablauf (Spitzenzeiten im Vergleich zur Nachtbedienung) Mindestanforderungen genügt. -

Allgemeiner ausgedrückt eröffnet die Möglichkeit, öffentlicher Aufgabenwahrnehmung eine alternative private Aufgabenwahrnehmung gegenüberzustellen (Privatisierungsauftrag als Daueraufgabe), folgende wichtige Aspekte. Indem zugelassen wird, die öffentliche Erledigung von Aufgaben (das bezieht sich auf die Kosten, die der Verbraucher direkt bei Abnahme zu zahlen hat und die Kosten, die der öffentlichen Hand entstehen und die der Verbraucher über Steuern indirekt zu tragen hat, auf die Leistungsmenge, auf das Sortiment, auf das Vermögen, sich dem Verbraucherwillen zuzuwenden, auf die Anpassungsfähigkeit an veränderte Situationen u.a. mehr) zugunsten privater Arrangements in Frage zu stellen, ohne daß die wirtschaftspolitischen Ziele zur Diskussion stehen, wird eine wirksamere Kontrolle der Zweckmäßigkeit bestehender öffentlicher Leistungserstellung etabliert. Das schließt ein, daß auch der Neigung der Bürokratie, neue Aufgaben an sich zu ziehen, engere Grenzen gesetzt werden, da die grundsätzlich in Betracht ziehbare Verlagerung öffentlicher Aufgaben denjenigen Kräften bessere Artikulationsmöglichkeiten und mehr Gehör verschafft,

die der Ausweitung öffentlicher Aktivitäten entgegengerichtet sind. Besteht für Private die Möglichkeit, einen Übergang von öffentlicher auf private Produktion auch herbeizuführen, wenn Gründe für die Überlegenheit privater Leistungsbereitschaft dokumentiert werden können, kann dies allein in der oben angedeuteten Weise regulierend auf das öffentlich-wirtschaftliche Betriebsgebaren wirken. Davon unberührt bleiben die Fälle, in denen privates Engagement unverzichtbar ist, Verbesserungen sich nur in Verbindung mit Verlagerungen erreichen lassen.

Zur Verwirklichung der so skizzierten Privatisierungsziele - insbesondere bei den Bemühungen, durch Anderserfüllungen von Aufgaben Verbesserungen herbeizuführen - darf die Bestimmung von Leistungs- und Finanzierungsbedingungen auf betrieblicher Ebene nicht allein der öffentlichen Hand vorbehalten bleiben. Es ist zur Verbesserung des Zielerreichungsgrades notwendig, auch interessierten privaten Unternehmen die Möglichkeit zu geben, alternative Konzeptionen anzubieten, um so das individuelle Leistungsvermögen einzelner betrieblicher Leistungseinheiten zu nutzen.¹⁾ Fragt man zuletzt danach, innerhalb welcher Bereiche öffentlicher Leistungserstellung höhere Zielerreichungsgrade durch Veränderung der angebotenen Leistung unter Berücksichtigung des Verbraucherwillens von Wichtigkeit sind, ergeben sich folgende Schwerpunkte. Verbraucherwünsche treten dort zurück, wo Hilfs- und Serviceleistungen für die öffentliche Hand erbracht

1) Vgl. S. 151 f und 216 ff dieser Arbeit

werden (Aufgaben ohne öffentlich-instrumentalen Charakter), die allein von interner Relevanz sind, direkte Kontakte zu den Bürgern durch die Erbringung der Leistung also gar nicht entstehen (man denke an all die Leistungen, die dazu dienen, die übrige Leistungsbereitschaft herzustellen und aufrechtzuerhalten wie z.B. Gebäude- und Fensterreinigung, Bewachungstätigkeiten, Druckerei-, Vervielfältigungs- und Schreibdienst, Kraftfahrzeugdienst und Wäschereiarbeiten). Bei öffentlichen Leistungen mit öffentlich-instrumentalem Charakter ist eine Differenzierung angebracht. Individueller Verbraucherwille hat auch dort in den Hintergrund zu treten (das muß nicht heißen, daß er völlig vernachlässigt wird), wo aus hygienischen und gesundheitspolitischen Gründen öffentliche Leistungen zwangsweise abgenommen werden müssen wie z.B. bei der Müllabfuhr, der Kanalisation, bei Schlachthöfen und der Tierkörperbeseitigung. Hingegen ist ein Eingehen auf Verbraucherwünsche vor allem bei denjenigen Zielen öffentlicher Leistungserstellung angezeigt, die auf eine Ausweitung der Nachfrage gerichtet sind (Beispiele finden sich außer beim städtischen Personennahverkehr bei Bildungseinrichtungen, im kulturellen Bereich, im Gesundheitsbereich und im Güterverkehrsbereich).

Im folgenden ist näher auf die verschiedenen Verbesserungsmöglichkeiten einzugehen.

6. Privatisierung in Fällen ohne öffentlich-instrumentalen Charakter

6.1. Zur Privatisierung von Hilfs- und Serviceleistungen der öffentlichen Hand

Die in Eigenerzeugung erstellten Hilfs- und Serviceleistungen der öffentlichen Hand, denen nach den obigen Bemerkungen kein öffentlich-instrumentaler Charakter zuerkannt wird, sind zum Zweck der Privatisierungsüberprüfung näher zu beschreiben.

Pausch zählt zur Eigenerzeugung der öffentlichen Hand "verwaltungsinterne, die administrative Funktionsfähigkeit sichernde Serviceleistungen sowie spezifische technische Einrichtungen der Leistungsverwaltung", die sich "in großem Umfang bei den Kommunal-, aber auch bei den Länder- und Bundesverwaltungen"¹⁾ finden. Laux spricht kürzer von "Hilfsbetrieben im Verwaltungsapparat, die interne Serviceaufgaben zu erledigen haben."²⁾, ³⁾ Bei Ritschl findet sich die staatliche oder kommunale Eigenerzeugung in Betrieben, die "materielle Güter für den Bedarf des Gemeinwesens"⁴⁾ produzieren.

1) Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 36

2) Laux, Eberhard, Öffentliche Verwaltung ..., a.a.O., Sp. 2809

3) In ähnlicher Weise grenzt auch Fischer-Menshausen ab, vgl. Fischer-Menshausen, Herbert, a.a.O., S. 546; Jäger spricht von "Annexaufgaben (z.B. Reinigungs-, Datenverarbeitungs-, Fortbildungs-, Bewachungsaufgaben)", von denen er deutlich die öffentlichen Aufgaben mit öffentlich-wirtschaftlichem und damit wirtschaftspolitischem Charakter abgrenzt. Vgl. Jäger, Peter, a.a.O., S. 570

4) Ritschl, Hans, Unternehmungen, Öffentliche, a.a.O., S. 508

Wichtiges gemeinsames Merkmal dieser Abgrenzungen ist die 'interne' Erledigung von Aufgaben, wobei bereits darauf hingewiesen wurde, daß derartige Leistungen nicht nur innerhalb der öffentlichen Verwaltung ('verwaltungsinterne' Serviceleistungen bei Pausch), sondern auch in öffentlichen Unternehmen erbracht werden.

'Intern' ist so zu verstehen, daß Adressaten dieser Leistung immer nur öffentliche Institutionen, i.d.R. die die betreffende betriebliche Einheit kontrollierenden öffentlichen Eigentümer sind. Hilfs- und Serviceleistungen gehen somit gewissermaßen als Vorleistungen in die Produktion 'eigentlicher' öffentlicher Güter und Dienste ein¹⁾, wobei die entstehenden Kosten vollständig dem betroffenen Haushalt anzu-lasten sind.²⁾ Aus diesem Grund läßt sich auch von Eigenerzeugung im engeren Sinn sprechen, um davon die Leistungen zu unterscheiden, die in Eigenerzeugung der öffentlichen Hand erstellt aber Dritten (gegen Entgelt) zur Verfügung gestellt werden.³⁾

-
- 1) Vgl. Tofaute, Hartmut, Die Übertragung öffentlicher Leistungen und Funktionen auf Private (Privatisierung), in: Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.), Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Nr. 5, Reutlingen 1977, S. 58
 - 2) Tofaute sieht in dem Umstand, daß "Hilfstätigkeiten Kosten verursachen, die nicht durch Gebühren oder ähnliche Einnahmearten gedeckt werden können, so wie dies bei Gebührenhaushalten und öffentlichen Unternehmen ... der Fall ist", einen plausiblen Grund für die ausgeprägten Privatisierungsbestrebungen bei derartigen Tätigkeiten. Tofaute, Hartmut, Die Übertragung öffentlicher Leistungen ..., a.a.O., S. 76 f
 - 3) Die Abgrenzung der Eigenerzeugung von Ritschl enthält beide Aspekte: "Wir sprechen auch dann von öffentlichen Unternehmungen, wenn es sich nicht um die Darbietung von Leistungen handelt, die jedermann zugänglich sind, wie bei den Verkehrs- und Versorgungsbetrieben der öffentlichen Hand." Ritschl, Hans, Unternehmungen, öffentliche, a.a.O., S. 507

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind zur Eigen-
erzeugung im engeren Sinn folgende Hilfs- und
Servicetätigkeiten zu rechnen: Gebäude- und Fenster-
reinigung, Druckerei-, Vervielfältigungs- und Buch-
binderarbeiten, Bewachung von Dienstgebäuden, Werk-
stattarbeiten, Renovierungen und bestimmte Bau-
leistungen, Kantinenbewirtschaftung, Kraftfahrzeug-
dienst, Wäschereiarbeiten, Schreibdienste und Daten-
verarbeitung.

Besonders die Tatsache, daß von solchen internen
Leistungen "die Aufgabenverantwortung gegenüber dem
Bürger unberührt"¹⁾ bleibt, ist bei Privatisierungs-
überlegungen zu beachten und wird zur Typenbildung
von Privatisierungsuntersuchungen herangezogen. Das
Ministerium des Inneren von Rheinland-Pfalz²⁾ ver-
wendet das Merkmal der internen Erledigung dazu, zwei
Arten von Privatisierungen zu unterscheiden. Als Unter-
scheidungskriterium dient die Frage, ob Rechtsbe-
ziehungen zwischen privaten Aufgabenträgern und
Bürgern nach der Übernahme durch Private entstehen
oder nicht. Dabei kann für die Verlagerung verwaltungs-
interner Aufgaben, "die aus der behördeneigenen Regie
herausgenommen und Privaten als Erfüllungsgehilfen
des Staates übertragen werden können", eindeutig
festgestellt werden, daß diese das "Außenverhältnis
zwischen Staat und Bürger unberührt lassen."³⁾ Mögliche
Privatisierungen interner Serviceleistungen der öffent-
lichen Hand sind also dieser Kategorie von Verlagerungen
zuzurechnen.

1) Fischer-Menshausen, Herbert, a.a.O., S. 546

2) Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Antwort des Ministe-
riums des Innern, a.a.O., S. 2

3) Ebenda, S. 2

Eine ähnliche Differenzierung wird in einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen vorgenommen. In Fällen der Privatisierung interner Serviceleistungen, die sich zu den dort gebildeten "in öffentlicher Eigenproduktion erstellte(n) Leistungen" rechnen lassen, wird nach dieser Sicht von einer Verlagerung bei weiterhin vollständiger öffentlicher Finanzierung gesprochen.¹⁾ Wenn davon streng der Fall einer Verlagerung unterschieden wird, "bei welcher der Staat mit Hilfe von Subventionen, Zuwendungen bzw. Steuererleichterungen die Privaten zur Erstellung der von ihm gewünschten Leistungen, d.h. also auch zu politisch gewünschten Verhaltensweisen bewegt"²⁾, dann kommt in dieser Unterscheidung sehr deutlich die Bedeutung des öffentlich-instrumentalen Charakters zum Ausdruck. Während bei der Beschreibung des letzten Falles, als dem der Verlagerung mit vollständiger privater Finanzierung, der öffentlich-instrumentale Charakter wichtigstes Kennzeichen ist, entfällt die diesbezügliche Berücksichtigung in Fällen von Privatisierungen interner Hilfs- und Serviceleistungen.

Bei Privatisierungsuntersuchungen diesen Typs ist es zur Schaffung von Vergleichsgrundlagen vor allem notwendig, die oben erwähnten technisch-materiellen Kennzeichen, die Kosten und die Nebenbedingungen der zur Überprüfung anstehenden Leistung zu erfassen.

1) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Zur Lage ..., a.a.O., S. 1008 f

2) Ebenda, S. 1008

Bevor dies in Einzelheiten geschehen kann, sind einige grundsätzliche Bemerkungen hinsichtlich der Erfassung und Überprüfung öffentlicher Aufgaben notwendig.

6.1.1. Grundsätzliche Bemerkungen zur Erfassung und Überprüfung von Aufgabenmerkmalen

Wie bereits betont, hat man sich bei Privatisierungsuntersuchungen an der weitgehend anerkannten Forderung nach Überprüfung des Einzelfalls unter Berücksichtigung örtlicher Verhältnisse zu orientieren. Genauso wie ein Aufzählen von öffentlichen Aufgaben und besonders ein solches, das örtliche Verhältnisse mitberücksichtigt, als nicht erfolgversprechend angesehen werden kann¹⁾, kann bei der zu erwartenden Vielfalt die Überprüfung jeder einzelnen öffentlichen Aktivität nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sein. Es ist deshalb festzustellen, daß es hier nicht darum gehen kann, für jede einzelne öffentliche Aufgabe die Privatisierungswürdigkeit bezüglich der anzustrebenden Ziele zu untersuchen, sondern darum, 'formale Vorarbeit'²⁾ zu leisten, die es im Anschluß daran für jede einzelne öffentliche Leistungserstellung innerhalb der verschiedenen öffentlichen Institutionen erlaubt, einzelfallgerechte Privatisierungsüberlegungen anzustellen.

Die bei der formalen Vorarbeit auf höherer Abstraktionsstufe gerade unter Verzicht auf die besonderen Ausprägungen des Einzelfalls zusammenzustellenden Möglichkeiten der Leistungserfassung haben für jeden Einzelfall nur insoweit Bedeutung, wie entsprechende

1) Vgl. S. 21f dieser Arbeit

2) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 83

Merkmale zur Kennzeichnung des betrachteten Falles benötigt werden. Um herauszufinden, welche Merkmale zur Kennzeichnung in Frage kommen, ist zwar der Gesamtkatalog heranzuziehen, es kann nach Überprüfung jedoch auf alle irrelevanten Merkmale, die zur Erfassung des betrachteten Falls überflüssig sind, verzichtet werden.

Zur Erarbeitung von Merkmalen und Fragen, die der Erfassung, Beschreibung und Bewertung öffentlicher Aktivitäten dienen, ist es zunächst notwendig, sowohl die Leistungs- als auch die Finanzierungs- bzw. Kostenseite zu berücksichtigen. Anregungen dazu finden sich bei Witte und Hauschildt¹⁾, wo unter Berücksichtigung spezieller Probleme öffentlicher Leistungserstellung und -verwertung versucht wird, durch die Erfassung von Leistungs- und Finanzierungsmerkmalen öffentliche Tätigkeiten zu beschreiben.

Über die Erfassung von Merkmalen hinaus, die sich auf Leistungs- und Kostenbedingungen beziehen, also unmittelbar die Leistung kennzeichnen, sind Nebenbedingungen der Leistungserstellung zu berücksichtigen. Letztere bestimmen die Leistung mittelbar und können sich auf alle Bestandteile des Leistungsprozesses (Beschaffung, Produktionsverfahren, Personalbereich, Absatzwege etc.), auf Sonderleistungen und besondere rechtliche Bestimmungen beziehen.

1) Vgl. zu den folgenden Ausführungen über die Leistungs- und Finanzierungskonzeption Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 86 ff

6.1.2. Kennzeichnung durch die Leistungskonzeption

Innerhalb der Leistungskonzeption gilt es zunächst, die Leistungsqualität der betreffenden Leistung zu erfassen. Dies hat unter Verwendung von technischen Maßstäben wie z.B. Geschwindigkeit, Abmessungen, Ausstattungsmerkmale, Beschaffenheit etc. zu erfolgen. Solche technischen Größen sind sehr oft eindeutig zu erfassen und führen kaum zu Schwierigkeiten, wenn lediglich ein einziger solcher Maßstab zur Verfügung steht. Probleme können dann auftreten, wenn alternative Maßstäbe zur Qualitätsbestimmung vorhanden sind und somit Bewertungs- und Gewichtungsspielräume auszufüllen sind. Lösungsmöglichkeiten bestehen darin, mehrere Maßstäbe nebeneinander zu verwenden oder diese zu verknüpfen. Oft kann (oder muß) es genügen, durch Festsetzung bestimmter Mindestanforderungen oder sonstiger Bindungen die Qualität zu determinieren. Zu klären wäre die Frage, ob und in Abhängigkeit welcher Gründe sich die Leistungserstellung im Zeitverlauf verändern oder konstant bleiben soll. Eine zentrale Frage ist schließlich die, ob und inwiefern es notwendig ist, Qualitätsmerkmale mit anderen Merkmalen der Leistungskonzentration zu verknüpfen. Zu denken wäre dabei beispielsweise an eine Verknüpfung der Mindestqualität mit bestimmten Mengen in bestimmten Zeiträumen.

Zur Festlegung der Leistungsqualität wären im Anschluß an Witte und Hauschildt folgende Fragen zu beantworten:

1. Welche technischen Maßstäbe stehen zur Bestimmung der Leistungsqualität zur Verfügung? Wie sind sie definiert?
2. Sind eindeutige Merkmale festzulegen, Verknüpfungen von Merkmalen oder werden Mindestanforderungen definiert? Sind Qualitätstoleranzen erlaubt?

3. Bestehen Regelungen über die Veränderung der Qualität im Zeitverlauf? Inwiefern ist technischer Fortschritt zu berücksichtigen?
4. Sind Qualitätsanforderungen mit anderen Merkmalen der Leistungskonzeption zu verknüpfen?

Als zweites ist - ebenfalls unter qualitativem Aspekt - das Leistungsprogramm zu kennzeichnen, das die Gesamtheit der verschiedenen Leistungen enthält. Dabei steht die Qualität, "die Zusammensetzung und Breite des Sortiments" insgesamt und nicht mehr die einzelne Leistung im Vordergrund, "es geht hier also um die Anzahl und das Verhältnis der einzelnen Leistungen zueinander."¹⁾ In ähnlicher Weise, wie bereits bei der Kennzeichnung der Leistungsqualität, geht es um Veränderungen im Zeitablauf, hier also um die Frage, ob sich das Sortiment in zeitlicher Hinsicht ändert, ob alte Anforderungen an Qualitätskombinationen aufgegeben und neue gegebenenfalls auferlegt werden und wovon dies abhängt. Auch hier ist an mögliche Verknüpfungen des Leistungsprogramms mit sonstigen Merkmalen der Leistungskonzeption zu denken. Mögliche Verknüpfungen sind beispielsweise solche mit den Produktmengen, die den Anteil einzelner Produkte an der gesamten Leistungsmenge festlegen.

Das Leistungsprogramm betreffend, wären folgende Fragen zu beantworten:

1. Welche Produkte (Produktarten) werden erstellt (Sortimentsbreite)?
2. Durch welche Merkmale unterscheiden sie sich?
3. Ändert sich die Sortimentszusammenstellung im Zeitverlauf?

1. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 90

4. Bestehen Verknüpfungen zwischen der Ausgestaltung des Leistungsprogramms und anderen Teilen der Leistungskonzeption?

Drittes wichtiges Merkmal der Leistungskonzeption ist das der Leistungsmenge, und zwar sowohl als eigenständiges Merkmal als auch in Verbindung mit anderen Merkmalsgruppen. Hinsichtlich der technischen Meßbarkeit, alternativer Maßstäbe und Mindestanforderungen kann auf die analogen Überlegungen zur Leistungsqualität hingewiesen werden. Wichtig ist der zeitliche Aspekt und die Festlegung der zu erstellenden Leistungsmenge pro Zeiteinheit (Mindestmenge pro Zeiteinheit). Darüber hinaus hat die Veränderung der Menge im Zeitverlauf zu interessieren und dabei speziell die Frage, von wem die Aktivität bei Mengenveränderungen auszugehen hat. Gerade dieser Aspekt ist im Hinblick auf Privatisierungen von Bedeutung, spielt jedoch weniger bei Hilfs- und Serviceleistungen der öffentlichen Hand als bei anderen öffentlichen Aktivitäten eine Rolle, bei denen politische Fragen nach den anzubietenden Mengen und den Abgabebedingungen im Vordergrund stehen.

Folgende Fragen sind bezüglich der Leistungsmenge zu klären:

1. Welche technischen Maßstäbe stehen zur Messung der Leistungsmenge zur Verfügung?
2. Welche Leistungsmengen werden gefordert und welche Kapazitäten sind dazu erforderlich?
3. Welche Verknüpfungen mit anderen Merkmalen der Leistungskonzeption existieren?
4. Sind Mindestmengen festgelegt, genaue Mengen vorgegeben oder sind Toleranzen erlaubt?
5. Von wem oder was (z.B. Wachstumsraten ausgewählter Größen) ist die zeitliche Entwicklung der Leistungsmenge abhängig?

Viertes Merkmal der Leistungskonzeption ist der Preis der Leistung, der "aus der technischen Leistung ein ökonomisches Phänomen macht. Im Preis laufen gleichsam alle anderen Leistungsmerkmale zusammen, die Preishöhe ist von ihnen abhängig, wie auch umgekehrt Qualität, Sortiment und Absatzmenge durch den möglichen Preis bestimmt werden."¹⁾

Die Bestimmung des Preises als Merkmal der Leistung ist hier zwar wichtig und für Vergleiche von zentraler Bedeutung, erreicht aber im Rahmen von Privatisierungsüberprüfungen von Hilfs- und Serviceleistungen der öffentlichen Hand, wo er in der Regel als interner Verrechnungspreis²⁾ auftritt, nicht die politischen Dimensionen, die den Preisen (notwendigerweise) in Bereichen der öffentlich-wirtschaftlichen Betätigung mit öffentlich-instrumentalem Charakter zukommt.

Hier ist auf folgende Fragen aufmerksam zu machen. Zunächst ist die Bezugsgröße festzustellen, auf die sich der Preis beziehen soll und für die "eine meßbare, einwandfrei kontrollierbare Meßgröße sowie Meßinstrumente oder sonstige Nachweismöglichkeiten für das Ausmaß der in Anspruch genommenen Leistungen"³⁾ Voraussetzung ist. Danach bleibt zu untersuchen, ob und in Abhängigkeit welcher Größen sich der Preis im Zeitverlauf ändert.

Bezüglich des Preises wären demnach folgende Fragen zu beantworten:

1. Wonach wird der Preis bemessen und wie sind die Bezugsgrundlagen definiert?
2. Welche Preisbestandteile sind miteinander zu verknüpfen und in welchem Verhältnis stehen diese zueinander?

1) Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 93

2) Vgl. Ritschl, Hans, Unternehmungen, öffentliche, a.a.O., S. 508

3) Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 94

3. Wie ist der Preisänderungsprozeß im Zeitverlauf geregelt?

Die von Witte und Hauschildt als letzter klärungsbedürftiger Komplex innerhalb der Leistungskonzeption aufgerufenen zusätzlichen Serviceleistungen sind für die allein intern relevanten Hilfstätigkeiten der öffentlichen Hand nur von geringem Interesse. Es handelt sich hierbei meist um zusätzlich neben der Produktion erbrachte Leistungen der Beratung, Abrechnung, Information etc., die gegenüber den Abnehmern von Leistungen erbracht werden und die als solche für die interne Eigenerzeugung kaum von Bedeutung sind. Sollten jedoch derartige Leistungen gegenüber dem öffentlichen Abnehmer bei Hilfs- und Serviceleistungen einen Teil der Leistung ausmachen (was z.B. bei der Anmietung von Kapazitäten von Datenverarbeitungsanlagen der Fall sein kann), so wären auch diese Leistungsteile zu kennzeichnen.

6.1.3. Kennzeichnung durch die Finanzierungskonzeption

Das auf interne Kontakte sich beschränkende Leistungsangebot der öffentlichen Eigenerzeugung läßt innerhalb der öffentlichen Hand keine Marktorientierung zu. Finanzierungsfragen sind deshalb Gegenstand von Vereinbarungen zwischen der öffentlichen Trägerkörperschaft und der jeweiligen Leistungseinheit, wobei Zweckmäßigkeitsüberlegungen betrieblich-einzelwirtschaftlicher Art zu beachten sind.

Verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten kommen vor, die für den Einzelfall näher zu beschreiben sind. Erstens erscheinen bei der Eigenerzeugung der öffentlichen Hand Verrechnungs- oder Übernahmepreise, die

die abnehmende öffentliche Einheit zu zahlen hat.¹⁾
Zweitens ist es möglich, Mittel entsprechend den
Ansätzen des Haushaltsplans ratenweise anzuweisen.²⁾
Drittens lassen sich Fälle nennen, in denen die den
betrieblichen Einheiten entstandenen Kosten ersetzt
werden.³⁾

Für Privatisierungsuntersuchungen ist es dabei unab-
hängig von der internen Abgeltungstechnik notwendig,
die Kosten pro Einheit der erzeugten Leistung so
genau wie möglich zu erfassen, da nur ein "umfassender
Vergleich der Kosten (Personal- und Sachkosten) mit
dem Marktwert der erbrachten Leistungen" eine zuver-
lässige "Beurteilungsgrundlage für die Wirtschaftlich-
keitsfrage"⁴⁾ darstellen kann.

1) Vgl. Ritschl, Hans, Unternehmungen, öffentliche,
a.a.O., S. 508

2) Vgl. ebenda

3) Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht
zur Landeshaushaltsrechnung 1971, in: Landtags-
drucksache Rheinland-Pfalz 7/1750, S. 81

4) Ebenda, S. 81

6.1.4. Erfassung von Nebenbedingungen der Leistungserstellung

Neben einer Kennzeichnung hauptsächlich technischer Merkmale der Leistung selbst, die zur Erstellung des Gewünschten notwendig ist, und neben der Erfassung der Kosten (Kosten pro Leistungseinheit), bleibt zu klären, ob und inwieweit auf den Leistungsprozeß, "d.h. das Wie der Leistungserstellung"¹⁾ Einfluß genommen wird. Vergegenwärtigt man sich, daß es sich bei derartigen - vom Standpunkt der betroffenen betrieblichen Leistungseinheit aus gesehen nicht unproblematischen - Regelungen beispielsweise um solche auf die Personalpolitik (bestimmte Beschäftigtenzahlen, Einstellung von Kriegsversehrten), auf die Materialbeschaffung (Verwendung best. Rohstoffe, Rücksichtnahme auf strukturelle, regionale Bedingungen, Unterstützung des Mittelstandes und ggf. anderer öffentlicher Produktionsbetriebe), auf das Produktionsverfahren (Anwendung umweltfreundlicher Techniken), auf den Zeitraum der Produktion, auf besondere rechtliche Bedingungen und anderes mehr handelt, wird erkennbar, daß damit eine andere Kategorie²⁾ von Merkmalen öffentlicher Betriebseinheiten angesprochen ist. Letztere beziehen sich nicht mehr unmittelbar auf die wahrzunehmende Aufgabe, spiegeln somit auch keine möglichen Besonderheiten der Leistung selbst wider, sondern leiten sich aus Besonderheiten ab, die sich auf das öffentliche Eigentum, die besondere Stellung öffentlicher Institutionen und nicht zuletzt auf die Besonderheiten der 'eentlichen' öffentlichen

1) Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 96

2) Schöpf und Hubka sprechen von zwei Tatsachenkomplexen, den technisch-betrieblichen Besonderheiten(1) und den Tatsachen, die sich auf die öffentliche Führung und die Zugehörigkeit zum politischen System zurückführen lassen (2). Vgl. Schöpf, Anton und Hubka, Bernd, a.a.O., S. 72

Aufgaben zurückführen lassen. Dieser Kategorie zurechenbare Merkmale können bei öffentlichen Leistungseinheiten unabhängig von den sonstigen Leistungsmerkmalen vorhanden sein oder auch fehlen.

Die besonderen Merkmale (Nebenbedingungen der Leistungserstellung) zeichnen sich dadurch aus, daß sie sich weitgehend einer systematischen Erfassung entziehen. Auf eine Zusammenstellung von Merkmalen und Fragen, wie es im Leistungs- und Finanzierungsbereich möglich schien, muß deshalb verzichtet werden.

Um jedoch Anschauung darüber zu vermitteln, welche Nebenbedingungen der Leistungserstellung im Einzelfall zu berücksichtigen sind und wie diese sich bei Privatisierungen als Vertragsbedingungen niederschlagen können, kann ein Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) über die Gebäudereinigung herangezogen werden,¹⁾ der eine Zusammenstellung der "Besondere(n) Vertragsbedingungen bei Unternehmerreinigung" enthält. Die dort erteilten Empfehlungen²⁾ zu den "Besonderen Vertragsbedingungen" haben Gültigkeit neben der Beschreibung der Leistung und der Feststellung der Reinigungsflächen sowie neben den allgemeinen und zusätzlichen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Leistungen.

6.1.5. Die Privatisierungsuntersuchung als Vergleich zwischen öffentlicher und privater Leistungserstellung

Das Nichtvorhandensein des öffentlich-instrumentalen Charakters reduziert bei Vergleichen die Bedeutung der

1) Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Gebäudereinigung: Besondere Vertragsbedingungen bei Unternehmerreinigung, Bericht Nr. 16/1976

2) Siehe Anlage 1

Leistungen bei der nur intern relevanten Eigenerzeugung der öffentlichen Hand auf mikroökonomische Dimensionen. Anders ausgedrückt, entfallen hier von Anfang an die Probleme, politisch Gewolltes auf betriebliche Leistungen zu übertragen und diese gemäß der vorliegenden Fragestellung mit der privaten Leistungserstellung zu vergleichen. Die Vergleiche werden sich bei Gegenüberstellungen der hier betrachteten Leistungen auf solche der technisch determinierten Leistung selbst, auf den damit verbundenen Ressourcenverzehr sowie auf die besonderen Merkmale (Nebenbedingungen der Leistungserstellung) zu beziehen haben.

6.1.5.1. Vergleiche technisch bestimmter leistungsabhängiger Merkmale

Zur Durchführung von Leistungs- und Kostenvergleichen können die mit Hilfe der Leistungs- und Finanzierungskonzeption bestimmten Leistungsmerkmale herangezogen werden.

Existiert ein privater Markt für die betrachtete Leistung, was bei Hilfs- und Serviceleistungen häufig angenommen werden kann (z.B. Werkstätten, Wäschereien, Druckereien, Datenverarbeitung, Reinigung etc.), können zu Vergleichszwecken die Marktpreise den im öffentlichen Sektor vorzufindenden Verrechnungspreisen oder anfallenden Kosten pro Einheit der Leistung gegenübergestellt werden. Durch Ausschreibungen können Konkurrenzangebote eingeholt werden, wodurch auch dort für die notwendige Transparenz gesorgt werden kann, wo abweichende Leistungsmerkmale öffentlicher und privater Produktion vorhanden sind.

Die Vergleichsergebnisse zeigen dann an, ob sich durch Verlagerungen eines oder mehrere der oben angesprochenen Ziele erreichen lassen; verschiedene Konstellationen sind möglich.

Das Einsparungsziel und damit eine Entlastung öffentlicher Haushalte läßt sich durch Privatisierung erreichen, wenn Vergleiche öffentlicher und privater Leistungserstellung ergeben, daß bei Gleich-erfüllung der Aufgabe, Private billiger, d.h. mit geringerem Ressourcenverzehr zu produzieren in der Lage sind. Über den Hinweis hinaus, daß es vom Einzelfall abhängig ist, welchen Voraussetzungen die private Produktion das günstigere Ergebnis zu verdanken hat, scheint es angebracht, auf zwei Möglichkeiten hinzuweisen.

Einmal kann die ungünstigere, öffentlich ausgeführte Leistungserstellung von dem öffentlichen Aufgabenträger selbst zu verantworten sein, was dann gegeben ist, wenn ein Verstoß gegen das Prinzip rationaler Wirtschaftsführung, hier also eine Verletzung des Sparsamkeitsprinzips vorliegt.¹⁾ Sollte dies festgestellt werden - die geforderte Privatisierungsüberprüfung und die notwendige Gegenüberstellung privater und öffentlicher Leistungserstellung können dazu beitragen - bleibt anstelle der Privatisierung

1) Beim Sparsamkeitsprinzip handelt es sich um eine Ausprägung des ökonomischen- oder Wirtschaftlichkeitsprinzips, das seinerseits als wirtschaftlich relevante Version des Rationalprinzips gedeutet werden kann. Vgl. beispielsweise Schachtner, Manfred, a.a.O., S. 91 und Loitlsberger, Erich, Das Wirtschaftlichkeitsprinzip, Wien 1955, S. 2 f und 32 ff. Schnettler bemerkt in diesem Zusammenhang, daß "das Sparsamkeitsprinzip für ... die öffentlichen Haushaltswirtschaften ... grundsätzlich nichts anderes (ist) als das Prinzip rationaler Wirtschaftsführung. Auch hier besteht der Grundsatz, daß eine gegebene notwendige oder wünschenswerte Aufgabe mit dem geringsten Aufwand auszuführen ist." Schnettler, Albert, Betriebe, öffentliche Haushalte und Staat, Berlin 1964, S. 42

die Möglichkeit, innerhalb der öffentlichen Hand durch geeignete Maßnahmen auf die erforderliche rationale Wirtschaftsführung hinzuarbeiten. Gelingt dies, bleibt allerdings folgende Überlegung zu berücksichtigen. Die ressourcenbeanspruchende Kontrolltätigkeit durch die Rechnungshöfe oder andere Kontrollinstanzen (z.B. Organisationsämter im kommunalen Bereich) bei öffentlicher Aufgabenerledigung kann im Privatisierungsfall unterbleiben, wenn eine Ausnutzung der auf den privaten Märkten existierenden Konkurrenzbeziehungen gelingt.¹⁾ Dies kann, wie oben bereits angedeutet, durch die gleichzeitige Inanspruchnahme mehrerer privater Unternehmen geschehen sowie durch eine zeitlich befristete, Wechsel ermöglichende Verlagerung erreicht werden.

Zum anderen kann die günstigere private Leistungserstellung auch auf Bedingungen zurückzuführen sein, die die öffentliche Leistungseinheit nicht zu vertreten hat, also kein Fehlverhalten der Leistungseinheit selbst vorliegt. Günstigere betriebswirtschaftliche Produktionsvoraussetzungen privater Leistungserstellung wie die Nutzung der Kostenersparnis bei größeren Leistungseinheiten, eine bessere Kapazitätsauslastung,

1) Es bleibt darüber hinaus zu berücksichtigen, daß mit externen Kontrollen durch Kontrollinstanzen, die sich vor allem am ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzug orientieren, lediglich partiell Verletzungen des Wirtschaftlichkeitsprinzips festgestellt werden können. Es ist kaum herauszufinden, ob die betreffenden Leistungen unter anderen Voraussetzungen - wie sie beispielsweise die Privatisierung darstellt - zu günstigeren Bedingungen (geringere Kosten/erhöhte Qualität) zu erstellen sind. Vgl. dazu auch Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung von Betätigungsbereichen der Deutschen Bundespost, Diss., Bonn 1977, S. 409

ein höherer Spezialisierungsgrad und anderes mehr können zu dem besseren Ergebnis beitragen. Versuchen, durch Zusammenfassung von Tätigkeiten innerhalb des öffentlichen Bereichs ähnliche betriebswirtschaftliche Vorteile auch dort zu nutzen, kann das oben Gesagte zur Kontrolle und zur Nutzung privater Wettbewerbsanstrengungen in entsprechender Weise entgegengehalten werden.

Neben dem Einsparungs- und Haushaltsentlastungsziel ist bei Hilfs- und Serviceleistungen auch das Leistungsverbesserungsziel von Bedeutung. Durch Privatisierung ließe sich das Leistungsverbesserungsziel dann erreichen, wenn Vergleiche zeigten, daß Private bei gleichem Ressourcenverzehr eine höherwertige Leistung erbringen könnten. Zur Feststellung einer Leistungsverbesserung eignet sich auch hier der Vergleich der in der Leistungskonzeption erfaßten Merkmale.

Betrachtet man beide Ziele, also sowohl das Einsparungs- als auch das Leistungsverbesserungsziel und bezieht die Möglichkeit mit ein, daß mehrere private Anbieter zu einem Leistungsangebot in der Lage sind, können unterschiedliche Kombinationen von Zielerreichungsgraden auftreten. Ob eine Übernahme durch den Privaten erfolgt, der bei gleicher Leistung billiger ist, oder den, der gleich teuer ist aber eine Leistungsverbesserung realisiert, oder ob ein solcher ausgewählt wird, der beiden Zielen Rechnung trägt, ist in erster Linie eine Frage der Rangfolge der vorgegebenen Ziele. Generelle Aussagen sind darüber zwar kaum möglich, jedoch kann die Annahme nicht als unrealistisch bezeichnet werden, daß bei der angespannten finanziellen Situation vieler öffentlicher Haushalte dem Einsparungs- und Haushaltsentlastungsziel die größere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Vergleiche der technisch determinierten Leistung und darauf bezogene Kostenvergleiche erlauben jedoch nur so lange eindeutige Privatisierungsempfehlungen, wie nicht besondere Merkmale den Leistungsprozeß innerhalb der öffentlichen Hand mitbestimmen. Auf Fragen, wie über technisch-materielle Merkmale der Leistung hinausgehende Besonderheiten zu berücksichtigen sind, die auf die "Tatsache der öffentlichen Führung dieser Betriebe und ihre Einbettung in das politische System"¹⁾ zurückzuführen sind, ist jetzt einzugehen.

6.1.5.2. Privatisierung unter Berücksichtigung der Nebenbedingungen der Leistung

Unabhängig von der Bestimmung technischer Merkmale der Leistung besteht für die Trägerkörperschaft als öffentlichem Eigentümer die Möglichkeit, die Betriebsprozesse durch Auferlegen besonderer Verpflichtungen zu beeinflussen, oft zu beeinträchtigen; andererseits können - verdeckt oder offen - Vergünstigungen gewährt werden.

Derartige Besonderheiten, die (nur) mittelbar in der Lage sind, die Produktionsergebnisse zu verändern, sind - wie das bei den anderen Merkmalen ebenfalls festzustellen war - nicht in jedem Einzelfall und nicht in gleicher Ausprägung vorhanden.

Nach solchen besonderen Merkmalen²⁾ ist aus zwei Gründen zu fragen. Die Nebenbedingungen der Leistungs-

1) Schöpf, Anton und Hubka, Bernd, a.a.O., S. 72

2) Den internen Serviceleistungen braucht beim Vorhandensein besonderer Merkmale deshalb kein öffentlich-instrumentaler Charakter zuerkannt zu werden, weil als Abgrenzungskriterium des öffentlich-instrumentalen Charakters die Bedingungen der Leistungsseite im Vordergrund stehen, d.h. Besonderheiten sich in der Leistung selbst niederschlagen. Die Besonderheiten bei Hilfs- und Serviceleistungen finden sich dagegen in den die Leistung bzw. Leistungserstellung ergänzend kennzeichnenden Nebenbedingungen.

erstellung sind einmal zu berücksichtigen, weil von ihnen das Ergebnis des Leistungsprozesses beeinflußt wird und deshalb Vergleiche, die lediglich technische Leistungsmerkmale und Kosten pro Einheit der Leistung erfassen, zu falschen Aussagen führen. Zum anderen dürfen solche Besonderheiten nicht vernachlässigt werden, da mit ihnen möglicherweise andere Ziele wie sozialpolitische und umweltpolitische Ziele, Geheimhaltung, Hygiene, Gesundheit u.a. verfolgt werden (vgl. zu den letztgenannten Zielen die Ziffern 11, 16 und 18 der Anlage 1).

Aus dieser doppelten Bedeutung ergeben sich verschiedene Kombinationen von Fällen, die für Privatisierungsüberlegungen von Bedeutung sind. Dies soll an einigen Beispielen verdeutlicht werden, ohne daß dabei umfassend über die Vielfalt besonderer Nebenbedingungen interner Hilfs- und Serviceleistungen berichtet werden könnte.

Belastungen des Leistungsprozesses einerseits, denen jedoch wirtschaftspolitische Absichten oder sonstige Sachzwänge, die beachtet werden müssen, gegenüberstehen, sind beispielsweise in Fällen anzutreffen, in denen ausgewählte Gruppen von Arbeitnehmern wie Behinderte, Kriegsversehrte, ehemalige Wehrmachtsangehörige über das in der privaten Wirtschaft übliche Maß hinaus beschäftigt werden müssen. Belastungen können auch dann entstehen, wenn wegen energiepolitischer und umweltpolitischer Ziele bestimmte Produktionsverfahren vorgeschrieben werden und die Verwendung bestimmter Rohstoffe und Vorprodukte verlangt wird. Belastungen treten auch dann auf, wenn von der angestrebten Erfüllung der 'eigentlichen' öffentlichen Aufgabe Sachzwänge ausgehen, die bei der Erledigung der Hilfs- und Serviceleistungen Voraussetzungen wie Ver-

schwiegenheit des eingesetzten Personals, besondere Zuverlässigkeit und besondere körperliche Verfassung erfordern.

Davon sind Belastungen des Leistungsprozesses zu unterscheiden, die nicht mit einer Verfolgung wirtschaftspolitischer und sonstiger Ziele 'gerechtfertigt' werden können. Derartiges kann sich einstellen, wenn - gesteuert durch den öffentlichen Eigentümer - etwa private zugunsten öffentlicher Unternehmen bei Beschaffungsaufträgen benachteiligt werden. Neben daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen ist das dann als besonders problematisch anzusehen, wenn öffentliche Vorlieferanten in Frage kommen, die selbst nicht wirtschaftlich arbeiten.

Schließlich sind Fälle zu berücksichtigen, die zu Begünstigungen des öffentlichen Leistungsprozesses führen; hierbei lassen sich kaum spezifische Verbindungen zu wirtschaftspolitischen Zielen erkennen. Unter der Überschrift "Der Staat als Interessent" macht besonders Hamm¹⁾ auf verschiedene diesbezügliche Aspekte aufmerksam, die sich grundsätzlich auf die Doppelstellung des Staates als Eigentümer und Herrscher einerseits und als Geschäftsmann andererseits zurückführen lassen.²⁾ Vergünstigungen können darin bestehen, daß Kostenanteile von dem öffentlichen Eigentümer getragen werden, die eigentlich der jeweiligen Leistungs-

1) Vgl. Hamm, Walter, a.a.O., S. 81 ff

2) Vgl. ebenda, S. 81

einheit zuzurechnen wären.¹⁾ Ebenso entstehen Vergünstigungen in der Höhe, wie die öffentliche Hand bei Eigenerzeugung keine Steuern zu zahlen braucht oder Steuervergünstigungen genießt.²⁾ Ob Vergünstigungen bei Körperschaft-, Gewerbe-, Grund- und Mehrwertsteuer anfallen, hängt davon ab, welcher öffentlichen Institution die Leistungseinheit zuzurechnen ist.

Bei Privatisierungsuntersuchungen ist für den ersten Fall (Belastungen zur Erfüllung wirtschaftspolitischer Ziele bzw. Belastungen wegen sonstiger Sachzwänge) vor allem die Privatisierungsmöglichkeit von Bedeutung, bei der es gelingt, den gestellten Ansprüchen in derselben oder ähnlicher Art und Weise zu genügen, indem der Private die leistungsunabhängigen Besonderheiten, genauer die Belastungen, entsprechend erfüllt. Entscheidungskriterium der Privatisierung ist analog zu den obigen Überlegungen das Ergebnis des Vergleichs öffentlicher und privater Leistungserstellung, demzufolge dann zu privatisieren wäre, wenn der Private billiger und/oder besser zu produzieren in der Lage ist. Bezogen auf das obige Beispiel entspricht dies dem Fall, in dem der Private nach Übernahme bestimmter öffentlicher Arbeitnehmer, nachdem bestimmte Produktions-

1) Pausch, der seine Untersuchungen auf die Deutsche Bundespost beschränkt, stellt dies z.B. für Kantinen fest und sieht darin einen wichtigen Privatisierungsgrund: "Als ein wesentliches Argument für die Überführung der Postkantinen in private Hand ist die Tatsache zu nennen, daß eine eindeutige Trennung der wirtschaftlichen und administrativen Beziehungen zwischen der DBP und den Postkantinen in der Praxis nur im Falle einer Verpachtung der Kantinen gewährleistet ist." Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung von Betätigungsbereichen der Deutschen Bundespost, a.a.O., S. 434 f

2) Vgl. Hamm, Walter, a.a.O., S. 89

verfahren und/oder die Verwendung bestimmter Rohstoffe akzeptiert wären, trotzdem zu billigerem/besserem Leistungsangebot bereit ist. Hingegen ist billigere/bessere private Leistungserstellung dann kein eindeutiges Kriterium für Privatisierungsempfehlungen mehr, wenn die auferlegten Besonderheiten nicht mehr oder in abweichender Weise durch den Privaten erfüllt werden. Der gewollten Einsparung und Haushaltsentlastung und/oder der verbesserten Leistung steht dann die Mindererfüllung sonstiger Ziele oder Notwendigkeiten gegenüber. In diesem Fall kann über Privatisierungen nur in einem politischen Entscheidungsprozeß befunden werden, in dem mehrheitlich über die Alternative und die darin enthaltene Kombination von Minder-Bessererfüllung abgestimmt wird.

In den anderen Fällen, in denen leistungsunabhängige Belastungen und/oder Vergünstigungen bestehen, ohne daß wirtschaftspolitische Ziele damit verbunden sind, können Privatisierungsuntersuchungen im Vorfeld politischer Entscheidungen anderes leisten.

Existieren Belastungen, die häufig weniger offiziell gewollt als inoffiziell geduldet sind, lassen sich diese durch Privatisierung abbauen. Bei Vergünstigungen kann folgendes bemerkt werden. Produzieren bei einer solchen Konstellation Private billiger und/oder besser als die - Vergünstigungen genießende - öffentliche Leistungseinheit, kann eine uneingeschränkte Privatisierungsempfehlung ausgesprochen werden. Eine unwirtschaftliche Mittelverwendung der öffentlichen Hand kann in diesem Fall durch Privatisierung überwunden werden. Eine auf den ersten Blick teurere private Leistungserstellung kann sich als insgesamt günstiger herausstellen, wenn bei zahlenmäßig meßbaren Vergünstigungen die private Produktion billiger ist als die öffentliche einschließlich der gewährten Vorteile.

6.2. Zur Privatisierung öffentlicher Erwerbswirtschaften

Die instrumentale Verwendbarkeit von öffentlichen Erwerbswirtschaften in konjunkturpolitischer, preispolitischer, wettbewerbspolitischer und sozialpolitischer Hinsicht ist umstritten. Einmal wird darauf hingewiesen, daß dem modernen Staat ein so vielgestaltiges und umfangreiches Instrumentarium zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele zur Verfügung steht, daß auf erwerbswirtschaftliche Staatstätigkeit verzichtet werden kann. Außerdem ist zu bedenken, daß ein erfolgreicher Einsatz erwerbswirtschaftlicher öffentlicher Unternehmen "zwar einen Einfluß auf die Wirkungen gewisser Störungen haben kann, die Ursachen solcher Störungen, und darauf kommt es wesentlich an, lassen sich jedoch mit diesem Instrument nur unvollkommen oder gar nicht erfassen."¹⁾ Deutlich skeptisch äußert sich Hamm, wenn er sagt, daß es nicht genügt, "Ziele anzugeben, die man mit öffentlichem Eigentum an Produktionsmitteln zu erreichen vermöchte; vielmehr müßte, wenn derartige Äußerungen überzeugen sollen, zugleich dargelegt werden, warum solche Ziele gerade mit öffentlichen Unternehmen und nicht mit anderen Instrumenten der Wirtschaftspolitik verfolgt werden sollen und ob der erstrebte Zweck nicht mit wesentlich niedrigerem Aufwand und geringeren Gefahren für eine freiheitliche Wirtschaftsordnung zu erzielen ist."²⁾

Geht man davon aus, daß der Staat mit einer Privatisierung erwerbswirtschaftlicher öffentlicher Unternehmen sich "also keines in einer grundsätzlich markt-

1) Hofmann, Reiner, a.a.O., S. 52

2) Hamm, Walter, Kollektiveigentum, a.a.O., S. 175

wirtschaftlichen Ordnung notwendigen Mittels begeben würde"¹⁾, braucht die Frage einer Privatisierung nicht nur zu lauten: "Warum sollen diese Betriebe in privates Eigentum überführt werden?", sie könnte auch umgekehrt gestellt werden: "Welche besonderen Gründe rechtfertigen es, das Staatseigentum an diesen Unternehmen weiterhin aufrechtzuerhalten?"²⁾

Die sich so darstellenden Privatisierungsüberlegungen öffentlicher Erwerbswirtschaften unterscheiden sich von denjenigen, die im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung stehen. Während hier mit der Frage nach Privatisierungsmöglichkeiten von Leistungen und Funktionen der öffentlichen Hand nach Nutzungsmöglichkeiten privater Dienst- und Leistungsbereitschaft im Sinne effizienter Produktion gefragt wird, werden mit der Übertragung öffentlichen Wirtschaftsvermögens andere Ziele verfolgt. Deutlich sind bei den (Teil-) Privatisierungen bundeseigener Wirtschaftsunternehmen wie Preussag, Volkswagenwerk und VEBA vermögens- und sozialpolitische Zielsetzungen zu erkennen. Das zeigt ein Blick auf die Formen, in denen diese Privatisierungen erfolgen. Zur gleichmäßigeren Verteilung von Eigentum werden Volksaktien zum Verkauf angeboten, die - in den genannten Fällen mit geringen Unterschieden - so ausgestattet sind, daß sie breiten Bevölkerungsschichten unter Berücksichtigung von Sozialrabatten zugute kommen.³⁾

Die Beurteilung der Privatisierung von öffentlichen Wirtschaftsunternehmen als Instrument der Politik einer

1) Hofmann, Reiner, a.a.O., S. 53

2) Bund der Steuerzahler, Schach dem Staatskapitalismus, S. 32, zitiert nach Breidbach, Hans-Josef, a.a.O., S. 49

3) Ob die vermögens- und sozialpolitischen Ziele auf diesem Wege auch tatsächlich erreicht wurden, braucht hier nicht näher untersucht zu werden.

Vermögensbildung in weiten Bevölkerungskreisen kann nur im Rahmen der derzeit vorhandenen gesamten Vermögens- und Eigentumspolitik erfolgen. Dem und anderen Formen der Privatisierung öffentlichen Wirtschaftsvermögens (Verkauf ganzer Betriebseinheiten, freier Verkauf von Aktien) soll wegen der hier anders gesetzten Schwerpunkte nicht weiter nachgegangen werden.

7. Privatisierung in Fällen mit öffentlich-instrumentalem Charakter

7.1. Das Konflikt- und Privatisierungspotential beim Vorhandensein des öffentlich-instrumentalen Charakters

Öffentliche Leistungseinheiten mit öffentlich-instrumentalem Charakter haben als Instrumente der Wirtschaftspolitik in den Händen der verschiedenen öffentlichen Träger, die von außen an sie herangebrachten Ziele zu verfolgen. Diese öffentlichen Leistungseinheiten verdanken ihre Existenz jeweils dem politischen Entschluß, in einer bestimmten Art und Weise vorgegebene Ansprüche zu erfüllen.¹⁾ Die Erfüllung ihrer Leistungsaufgabe ist nicht wie in privaten Unternehmen notwendigerweise der Erzielung eines (maximalen) Überschusses gewidmet, sondern vorrangig der wirtschaftspolitisch gewollten Erledigung der betreffenden Sachaufgabe. Erst in zweiter Linie, sozusagen als Nebenbedingung, bleibt festzulegen, unter welchen finanziellen Gegebenheiten dies zu geschehen hat, wer also im konkreten Fall in welchem Umfang die zur erstrebten Aufgabenerfüllung notwendigen Investitionsgüter zur Verfügung stellt, wer die laufenden Kosten trägt und unter welchen Bedingungen (vor allem zu welchen Preisen) die Leistung abgegeben werden soll.

Dabei ist sowohl für die private als auch für die öffentliche Leistungseinheit zu fordern, die gestellte Aufgabe unter Zugrundelegung wirtschaftlich rationalen Handelns, d.h. unter Beachtung des Wirt-

1) Vgl. Kähne, Otto, a.a.O., S. 54

schaftlichkeitsprinzips, zu erfüllen. Inwieweit dem tatsächlich nachgekommen wird, ist eine Tatfrage, die für Privatisierungsüberlegungen zentrale Bedeutung hat. Keineswegs kann von vornherein eine unwirtschaftliche Verwendung knapper Mittel bei öffentlichem Wirtschaften unterstellt werden,¹⁾ genausowenig wie privates Wirtschaften stets die Erfüllung des Wirtschaftlichkeitsprinzips garantieren.²⁾

Die Konfliktmöglichkeiten hinsichtlich des Wirtschaftlichkeitspostulats sowie hinsichtlich der Erreichung vorgegebener Ziele sind bei öffentlichen Leistungseinheiten, die Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter zu erfüllen haben,

-
- 1) Das betont auch Wais: "Die stete Wiederholung der Behauptung, öffentliche Unternehmen arbeiteten ganz Überwiegend unwirtschaftlich, vermag ... eine exakte Beweisführung in dieser Hinsicht nicht zu ersetzen." Wais, Edgar, a.a.O., S. 268
 - 2) Eichhorn sieht das Wirtschaftlichkeitsprinzip als Grundsatz einer (normativen) Wissenschaft, die private und öffentliche Bereiche erfaßt: "Sowohl hinsichtlich der privaten Unternehmen als auch der öffentlichen Haushalte samt ihrer integrierten, ausgesonderten oder vollkommen verselbstständigten Betriebe bietet sich dabei das Wirtschaftlichkeitsprinzip als umfassendes Leitmerkmal an: Stets sollen die Leistungen möglichst rationell produziert und abgegeben werden." Wenn Eichhorn einige Sätze weiter unten bemerkt, daß die öffentlichen Haushalte der Gefahr der Unwirtschaftlichkeit besonders ausgesetzt sind, "weil sie im Unterschied zu privaten Unternehmen die Zweck-Mittel-Relation nur begrenzt ausdrücken und die Wirtschaftlichkeit deshalb nicht generell zu kontrollieren, also auch kaum optimal zu gestalten vermögen", deutet das zwar auf grundsätzliche Konfliktmöglichkeiten, nicht jedoch auf grundsätzliches Vorhandensein von Unwirtschaftlichkeit im öffentlichen Bereich hin. Vgl. Eichhorn, Peter, Öffentliche Haushalte und Betriebswirtschaftslehre, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 41. Jg. 1971, S. 614

größer als jene, die bei der Erledigung von Hilfs- und Serviceleistungen entstehen. Sie lassen sich letztlich darauf zurückführen, daß betrieblichen Einheiten Aufgaben übertragen werden, hinter denen wirtschaftspolitisches Wollen steht und deren Wahrnehmung vor der Erzielung von Gewinnen rangiert. Hinzu kommt, daß derartige betriebliche Leistungseinheiten meist in größerem Umfang öffentlichen Interessen und - oft falsch verstandener - öffentlicher Kritik ausgesetzt sind als private Unternehmen und interne Serviceleistungen produzierende Einheiten.

Ein Teil von Mißverständnissen und Konflikten, die aus den 'Besonderheiten' öffentlicher Leistungserstellung resultieren, sind darauf zurückzuführen, daß bei Beurteilungen des Wirtschaftshandelns derartiger Leistungseinheiten unbesehen privatwirtschaftliche Erfolgsmaßstäbe (Gewinn, Umsatz, Marktanteil u.a.) verwendet werden, die jedoch dafür allein nicht geeignet sind.¹⁾ Andere Konflikte und zielhemmendes Fehlverhalten öffentlicher Leistungseinheiten lassen sich auf die fehlende Operationalität der vorgegebenen Ziele zurückführen. Die entstehenden Interpretationsspielräume tragen in solchen Fällen oft dazu bei, daß Eigenziele vor anderen verfolgt werden²⁾ und unwirtschaftliches Verhalten durch Maßstablosigkeit begünstigt oder

1) Vgl. Kähne, Otto, a.a.O., S. 223 f

2) So auch Oettle, der es als möglich erachtet, daß die Verantwortlichen innerhalb der betreffenden Leistungseinheit "den Spielraum für eigene Zielentscheidungen dazu benützen, in erster Linie persönliche Politik zu betreiben und die Ziele so zu setzen, wie sie es für zweckmäßig halten, um persönliche Erfolge zu erzielen, um beispielsweise das eigene Prestige aufzubessern oder den eigenen Einflußbereich zu vergrößern." Oettle, Karl, Über den Charakter ..., a.a.O., S. 250

sogar hervorgerufen wird. Aber nicht nur das Wirtschaftlichkeitsziel wird bei unscharfen Zielvorgaben eher verletzt, sondern auch die speziell mit der betreffenden Aufgabe verfolgten Ziele werden nicht im sonst möglichen Umfang erreicht.

Für Privatisierungsuntersuchungen und Privatisierungen ergeben sich daraus Probleme, aber auch - falls diese zu lösen sind - Möglichkeiten zur zielfördernden Nutzung durch Konfliktabbau.

Möglichkeiten zur besseren Zielerreichung durch Privatisierung werden einmal darin gesehen, durch Operationalisierung der an die Leistungseinheit herangetragenen, mehrheitlich beschlossenen wirtschaftspolitischen Ziele Unwirtschaftlichkeit abzubauen und zielhemmende Interpretationsspielräume zu verkleinern. Derartiges kann so geschehen, daß mit einer genauen Beschreibung und Erfassung einer vorgefundenen öffentlichen Leistung Effizienzverbesserungen durch mehr Zielklarheit erreicht werden. Weitergehende Verbesserungen wären realisierbar, wenn durch private Unternehmen neue Konzeptionen entwickelt und präsentiert werden könnten, die über die gegebene öffentliche Leistungswahrnehmung hinaus zu einem höheren Zielerreichungsgrad beitragen können. Während höhere Zielerreichung im ersten Fall ohne eine Verlagerung auch schon durch die aus dem politischen (Dauer-) Auftrag abgeleitete Privatisierungsuntersuchung erreicht werden kann, erfordert der zweite Fall i.d.R. die Privatisierung. Verlagerungen können darüber hinaus zur Zielerreichung durch Nutzung betrieblicher Vorteile privater Leistungserstellung beitragen, wie das bereits oben diskutiert wurde.¹⁾ Bei Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter kommen Möglichkeiten hinzu, einen Konfliktabbau

1) Vgl. S. 93 ff dieser Arbeit

öffentlicher Leistungserstellung durch Privatisierung speziell bei solchen wirtschaftspolitischen Zielen zu erreichen, die in ihrer operationalisierten Form unternehmerischen Zielen Privater nahekommen oder sich mit diesen verbinden lassen. Sofern es gelingt, bei mehreren privaten Unternehmen ein Interesse zur Übernahme nicht kostendeckend absetzbarer öffentlicher Aufgaben hervorzurufen und die Unternehmen zur Abgabe von Konkurrenzangeboten zu bewegen, kann die Schwierigkeit umgangen werden, "den notwendigen Zuschuß von den Kosten ausgehend zu bestimmen, ... es wird grundsätzlich derjenige Betrieb mit der Aufgabe betraut, der den geringsten Zuschuß zu ihrer Erfüllung verlangt."¹⁾

Zur Vorbereitung von Privatisierungsuntersuchungen und zur Durchführung zielgerichteter Privatisierungsentscheidungen ist die Kenntnis potentieller Konflikte bei öffentlicher Leistungserstellung notwendig; dazu bedarf es auch einer Beleuchtung der dahinterstehenden Ursachen. Da sich Besonderheiten und Konflikte öffentlicher Leistungserstellung nicht ohne den Zielbildungsprozeß, der dem Aktivwerden vorgelagert ist, verstehen lassen,²⁾ ist deshalb auch auf den Prozeß der Zielbestimmung einzugehen.

1) Diederich, Helmut, Verkehrsbetriebslehre, a.a.O., S. 60

2) Deutlich bringt das auch Neuhoß zum Ausdruck, wenn er hervorhebt, daß "ein wesentliches Charakteristikum der Zielsetzungen öffentlicher Betriebe auf Besonderheiten des Zustandekommens dieser Ziele sowie auf Eigenarten der am Prozeß der Zielentscheidung beteiligten Personen zurückzuführen ist, ... eine Beurteilung der Ziele ausschließlich anhand des Zielinhaltes als des Ergebnisses des Zielentscheidungsprozesses (würde) zu vorschnellen und undifferenzierten Urteilen führen." Neuhoß, Bodo, a.a.O., S. 75. In ähnlicher Weise halten auch Witte/Hauschildt, Kühne und Diederich eine Berücksichtigung des Zielentscheidungsprozesses für notwendig. Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 14 ff; Kühne, Otto, a.a.O., S. 58 ff und Diederich, Helmut, Verkehrsbetriebslehre, a.a.O., S. 60 ff

Bei der folgenden Auseinandersetzung mit den Besonderheiten öffentlicher Leistungserstellung, mit den Konflikten, Mißverständnissen und den dahinterstehenden Gründen verläuft die Untersuchungsgrenze dort, wo die (wirtschafts-) politische Absicht selbst zur Disposition steht. Weder der öffentlichen Leistungseinheit noch der dort ansetzenden Privatisierungsuntersuchung kommt es zu, das wirtschaftspolitische Wollen hinsichtlich seiner Berechtigung zu hinterfragen. Oettle bemerkt dazu, daß "die letzten Zielsetzungen der öffentlichen Betriebe ebenso als gegeben hinzunehmen (sind, d.Verf.) wie diejenigen von Unternehmungen, von privaten Haushaltungen oder von Staatsbetrieben eines verwaltungswirtschaftlichen Systems."¹⁾ Zugelassen wird hingegen die Überprüfung der Frage, ob sich durch Übertragungen von Aufgaben auf Private Verbesserungen erzielen lassen indem private Leistungsbereitschaft unter Wettbewerbsbedingungen genutzt wird. Um zielfördernde Veränderungen zu erreichen, ist es erforderlich, auch die privaten Leistungseinheiten an der Übertragung der politischen Absichten auf die betriebliche Ebene zu beteiligen. Damit soll eine Verwertung betrieblicher Fachkenntnisse -und speziell eine Nutzung privatwirtschaftlicher Anstrengungen- dazu beitragen, dem politischen Wollen das unter den gesetzten technischen und finanziellen Bedingungen realisierbare Können unter Berücksichtigung der Verbraucherinteressen gegenüberzustellen.

1) Oettle, Karl, Über den Charakter ..., a.a.O., S. 244. Ähnlich auch Höfele, Dieter E., Probleme der Führungs- und Kontrollorgane öffentlicher Betriebswirtschaften, Diss., München 1967, S. 81

7.1.1. Besonderheiten der Zielbildung: Interessen, Interessenten und Interessenkonflikte bei Leistungen mit öffentlich-instrumentalem Charakter

7.1.1.1. Der Zielsetzungsprozeß im Spannungsfeld politischer Auseinandersetzung

Zielsetzungen für Organisationen sind stets das Ergebnis eines Entscheidungsprozesses.¹⁾ Werden solche Entscheidungsprozesse von einer Person getragen, spricht man von einem individuellen Zielbildungsprozeß. Sind Personenmehrheiten an der Entscheidung beteiligt, liegt ein kollektiver Zielbildungsprozeß vor.²⁾ Darüber hinaus können "Organisationsziele ... entweder heteronom gesetzt sein, d.h. der Organisation von außen zugewiesen werden, oder sie werden autonom in der Organisation selbst entwickelt."³⁾ Bei den Zielsetzungsprozessen öffentlicher Leistungseinheiten mit öffentlich-instrumentalem Charakter handelt es sich demnach in dieser Terminologie um kollektive Entscheidungsprozesse, als deren Ergebnis heteronom gesetzte Ziele anzusehen sind; selbstverständlich sind dabei auch die Zielbeeinflussungsaktivitäten innerhalb der Organisation zu berücksichtigen.

Die wichtigsten Träger öffentlich-instrumentaler Zielentscheidungen sind die öffentlichen Hände, bzw. der Staat, der auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene

1) Vgl. Witte, Eberhard, Entscheidungsprozesse, in: Handwörterbuch der Organisation, hrsg. von Erwin Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 497 ff

2) Vgl. Neuhof, Bodo, a.a.O., S. 76 f

3) Mayntz, Renate, Organisationsziel, in: Handwörterbuch der Organisation, a.a.O., Sp. 1256

als Eigentümer Einfluß auf seine betrieblichen Leistungseinheiten ausübt. Dabei kann der Staat auf allen genannten Ebenen in dreifacher Hinsicht öffentlichen Leistungseinheiten gegenübertreten und bestimmend und beeinflussend wirken. Einmal wird er hoheitlich-bestimmend tätig, wenn er z.B. die Bedingungen festsetzt, unter denen einem Verkehrsträger eine Konzession erteilt wird. Als Förderer kann er in Erscheinung treten, wenn er finanzielle Hilfen in Form von Steuervergünstigungen gewährt oder sich an Investitionen beteiligt. Schließlich tritt der Staat als Kontrahent und Partner auf, wenn er geschäftliche Beziehungen zu öffentlichen Leistungseinheiten aufnimmt, indem er als Abnehmer die betreffende Leistung (neben Privaten) nachfragt.¹⁾

Auf die Zielbestimmung wirken sowohl die Exekutive wie die Legislative, wobei oftmals Einflußnahmen in gegenseitiger Konkurrenz erfolgen, worauf besonders Witte/Hauschildt und Neuhof²⁾ hinweisen.

Neben den Zielbestimmungswünschen der Träger öffentlicher Leistungseinheiten i.S. von Eigentümern, die sich bezeichnen lassen als "sozioökonomische Kräfte (Personen, Personengruppen, Institutionen unterschiedlichen Gepräges), die l e g i t i m i e r t sind, wirksam Einfluß auf das Wirtschaftsgebaren der gemeinwirtschaftlichen Betriebswirtschaften zu nehmen und diesen Einfluß auch t a t s ä c h l i c h ausüben"³⁾, gibt es weitere Interessengruppen und 'Beeinflusser' öffentlicher Leistungseinheiten⁴⁾.

1) Vgl. Kähne, Otto, a.a.O., S. 59

2) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 14 und Neuhof, Bodo, a.a.O., S. 77

3) Kähne, Otto, a.a.O., S. 68

4) Vgl. dazu auch Witte, Eberhard, Im Konflikt widerstreitender Ansprüche, in: Der Volkswirt, 18. Jg. 1964, Heft 21, S. 981

Sie sind zwar nicht im obigen Sinne legitimiert und befugt, üben aber dennoch "faktische Macht"¹⁾ bei der Zielgebung aus. Die Vielzahl dieser potentiellen Interessenten²⁾, wie beispielsweise private Konkurrenzbetriebe, Vertreter der Marktpartner (z.B. Verbrauchervereinigungen), Vertreter der Arbeitnehmer, Regierungen und Abgeordnete der Region (Länder), in der die betreffende öffentliche Leistungseinheit tätig wird, politische Parteien, Kunden, Lieferanten, Gläubiger, Schuldner, Kreditinstitute, Berater u.a., läßt sich in zwei Gruppen aufteilen. Die einen entstammen der Wirtschaft i.w.S. und treten als private Konkurrenten (z.B. konkurrierendes Verkehrsangebot der Straße gegenüber der Deutschen Bundesbahn) oder Partner (z.B. Lieferant oder Kunde) den öffentlichen Leistungseinheiten gegenüber. Zur zweiten Gruppe von Beeinflussern zählen die Bürger sowohl in ihrer Eigenschaft als Konsumenten und Nutznießer öffentlicher Leistungen als auch in der Eigenschaft als Wähler, Arbeitnehmer, Gemeinderatsmitglied, Politiker etc.

Damit lassen sich mit Kähne zusammenfassend drei Hauptaktorgruppen nennen, die auf den Zielbildungsprozeß öffentlicher Leistungseinheiten Einfluß nehmen: Der Staat auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene, die Wirtschaft und die Bürger als Individuen und Gruppen in ihren Eigenschaften als Konsumenten und politische Interessenvertreter.

Die Hauptaktorgruppen, also Eigentümer und Beeinflusser, tragen unterschiedliche Interessen an die

1) Kähne, Otto, a.a.O., S. 68

2) Vgl. dazu auch Emmerich, Volker, a.a.O., S. 89

betriebliche Leistungseinheit heran und werden beim Zielbildungsprozeß intervenierend tätig. Durch Interaktion der Wirkungskräfte im sozioökonomischen Beziehungsnetz entstehen Spannungen und Gegensätze von Interessen, die im Zielbildungsprozeß aufeinandertreffen. Das Eingebettetsein öffentlicher Leistungseinheiten in ein derartiges Spannungsfeld vielfältiger Interessen, hervorgerufen durch die verschiedenen Interessenten, veranlaßt Witte dazu, von einer charakteristischen Konfliktsituation zu sprechen.¹⁾

Beschränkt man sich auf den Teil des kollektiven Entscheidungsprozesses, der unmittelbar auf die Zielformulierung gerichtet ist, lassen sich nach Neuhof²⁾ zwei Phasen unterscheiden, die allerdings nicht immer exakt zeitlich zu trennen sind, da sie oft simultan ablaufen.

In der ersten Phase des kollektiven Entscheidungsprozesses handelt es sich um die Erfassung und Formulierung von Ansprüchen und Zielen, die die einzelnen Gruppen von der öffentlichen Leistungseinheit erfüllt sehen wollen. In der zweiten Phase hat dann der auf politischer Ebene sich vollziehende Einigungsvorgang zu erfolgen.

Ihren faktischen Niederschlag finden diese Zielsetzungsprozesse in Organisationsgesetzen und gesetzesähnlichen Vorschriften wie Satzungen, Betriebsverfassungen und Verordnungen. Das Wesen dieser in gesetzlicher Form institutionalisierten Zielsetzungen wird - und dabei können die vielfältigen Ausprägungen in Einzelvorschriften der Rechts- und Verwaltungspraxis vernachlässigt werden - wesentlich durch die Bedingungen ihres Zustandekommens bestimmt.

1) Vgl. Witte, Eberhard, Im Konflikt widerstreitender Ansprüche, a.a.O., S. 981

2) Vgl. Neuhof, Bodo, a.a.O., S. 80 ff

Im Hinblick auf die betriebliche Leistungseinheit müssen diese Verordnungen der Forderung genügen, ein Leistungsangebot hinsichtlich technischer, qualitativer, quantitativer, finanzieller u.a. Merkmale so genau zu fixieren, daß damit den wirtschaftspolitischen Absichten in größtmöglichem Umfang entsprochen werden kann und unwirtschaftliches Verhalten vermieden wird. Ob und inwieweit diese Anforderungen als erfüllt angesehen werden können, ist jetzt zu untersuchen.

7.1.1.2. Die Operationalität der Zielvorgabe durch
Satzungsbestimmungen und deren Eignung
für Privatisierungsuntersuchungen

Die Wahrnehmung der Aufgaben obliegt im Fall der Satzungsbestimmungen den innerhalb der öffentlichen Hand etablierten öffentlichen Leistungseinheiten und würde, bezieht man jetzt die Möglichkeit einer privaten Erfüllung solcher Aufgaben ein, dann privaten Unternehmen übertragen. In beiden Fällen handelt es sich um betriebliche Leistungseinheiten, für die es erforderlich ist, politisch-makroökonomisches Wollen auf die betriebliche Ebene zu transformieren. Damit stellen sich Fragen der Operationalität von Zielvorgaben, innerhalb derer es zu beantworten gilt, "ob und inwieweit einzelne öffentlich-wirtschaftliche Zielsetzungen geeignet sind, Maßstäbe für die Steuerung der betrieblichen Aktivitäten zu

liefern."¹⁾, 2)

Die als institutionalisierte Ergebnisse der Vielfalt der Interessen zu bezeichnenden Satzungen und Organisationsgesetze genügen jedoch oft nicht in ausreichendem Maß dem Erfordernis. Wunsch und Realisationsmöglichkeiten so gegenüberzustellen, daß für die ausführende betriebliche Einheit konfliktfreies Handeln möglich ist.³⁾ Neuhof kommt aufgrund detaillierter Untersuchungen letztlich auf vier Merkmale, die die schriftlich fixierten, öffentlich-wirtschaftlichen Ziele kennzeichnen.⁴⁾

-
- 1) Neuhof, Bodo, a.a.O., S. 74

Diese Äußerung stimmt mit einer Definition des Operationalitätsbegriffs bei Friedrich überein, der im Zusammenhang mit den Zielen öffentlicher Unternehmen "dann von einem o p e r a t i o n a l f o r m u l i e r t e n Z i e l" (im Original kursiv gedruckt) spricht, "wenn es so präzise ausgedrückt worden ist, daß die Formulierung des Ziels der Erfüllung seiner ökonomischen Funktionen nicht entgegensteht. Mit Operationalität sind die entsprechenden Zielformulierungsanforderungen gemeint."

Friedrich, Peter, Die Operationalisierung der Unternehmensziele, in: Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 110

- 2) Diese Frage steht in enger Verbindung zum Kontrollaspekt betrieblicher Aktivitäten und hat bei Privatisierungsuntersuchungen erhebliche Bedeutung, da häufig nur eine wirksame Kontrolle privater Aufgabenerledigung (längerfristig) die Gewähr für die gewollte Leistungserstellung liefert.
- 3) An Konfliktabbau und Realisierung höherer Wirtschaftlichkeit wird auch gedacht, wenn gefordert wird, der Deutschen Bundesbahn einen "Leistungsauftrag mit exakten Zielvorgaben zur Pflicht" zu machen. O.V., Muß Gscheidle die Notbremse ziehen? Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Febr. 1977, S. 13
- 4) Vgl. Neuhof, Bodo, a.a.O., S. 138 f

Erstens zeichnen sie sich oft durch einen objektiv nur schwer faßbaren Charakter aus, was in Formulierungen wie beispielsweise "Handeln im Interesse der Volkswirtschaft", "bessere Verkehrsbedienung", "Förderung strukturschwacher Regionen" u.a. zum Ausdruck kommt. Zweitens sind die vorgegebenen Ziele vielfach 'zeitlos', so daß sie wegen des Fehlens einer Planperiode unbestimmt bleiben. Drittens bewirken häufig Kompromisse offene Formulierungen und viertens können verschiedene Ziele aufgrund ungenauer Abstimmung in Konkurrenzverhältnisse zueinander geraten. Ausdrücklich macht auch Diederich darauf aufmerksam, daß bei öffentlich-wirtschaftlichen Zielsetzungen häufig auf die Festlegung einer Rangordnung und Gewichtung der Ziele verzichtet wird.¹⁾

Damit werden praktisch Verletzungen aller Anforderungen als möglich erachtet, die 'normalerweise' bei einer konfliktfreien Zielerreichung erfüllt sein müßten. Schmidt-Sudhoff²⁾ verlangt diesbezüglich die eindeutige Bestimmung und Artikulation von Zielen hinsichtlich zeitlichem und räumlichem Bezug, angestrebtem Ausmaß und Zielinhalt. Neben Elastizität und Anpassungsfähigkeit der zielsetzenden Organe gegenüber Veränderungen der Parameter wird Widerspruchsfreiheit der Einzelziele und bei nicht vermeidbarer Gegenläufigkeit eine Rangfolge (Zieldominanz) der Ziele gefordert.³⁾

1) Vgl. Diederich, Helmut, Verkehrsbetriebslehre, a.a.O., S. 61

2) Vgl. Schmidt-Sudhoff, Ulrich, Unternehmerziele und unternehmerisches Zielsystem, Wiesbaden 1967, S. 111 ff

3) Die genannten Anforderungen sind anzustreben und wohl kaum vollständig erreichbar

Auch wenn beachtet werden muß, daß in der Realität die vorhandenen 'Satzungsfreiräume' unterschiedlich ausgeprägt sind und es neben den Zielsetzungen mit den genannten Ungenauigkeiten auch exaktere, speziellere Richtlinien und Vorschriften für die Aufgabenerledigung gibt,¹⁾ eignen sich Satzungsbestimmungen nicht ungeprüft zur Zielvorgabe in Privatisierungsfällen.²⁾

Zu welchen - oft für die öffentliche Leistungserstellung kennzeichnenden - Konflikten diese so charakterisierten Zielvorgaben führen können, ist jetzt zu zeigen. Damit wird gleichzeitig angedeutet, welche Privatisierungseffekte sich durch Abbau dieser Konflikte bei Verlagerungen ergeben können.

Verlagerungen ihrerseits können nur zustande kommen, wenn sachgerechte Vergleiche öffentlicher und privater Leistungserstellung durchführbar sind. Sachgerecht zielt dabei auf die für Privatisierungsentscheidungen unverzichtbare Bedingung, auch im Privatisierungsfall eindeutige Beurteilungen hinsichtlich der Erreichung des Leistungsauftrages abgeben

-
- 1) Bei Vergleichen wirtschaftlicher Betätigung von Bund, Ländern und Gemeinden stellen Witte und Hauschildt fest, daß sowohl von der Aufgabenerstellung her als auch bei den Zielvorgaben die wirtschaftlichen Aktivitäten der Gemeinden am exaktesten festgelegt sind. Das wird u.a. darauf zurückgeführt, daß "die Gemeinden ... ihr Interesse gegenüber ihren Unternehmen mit s t ä r k e r e r I n t e n s i t ä t als Bund und Länder" vertreten. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 31
 - 2) Zu diesem Ergebnis kommt auch Frotz, wenn er feststellt, "daß das einer Privatisierungsentscheidung zugrunde zu legende Zielsystem einer öffentlichen Unternehmung wohl oftmals den entscheidenden Stellen der öffentlichen Hand nicht mit hinreichender Klarheit bekannt ist. Es ist deshalb zu fordern, daß vor jeder Privatisierungsentscheidung der Versuch unternommen wird, das Zielsystem der betreffenden Unternehmung zu bestimmen." Frotz, Hans, a.a.O., S. 1663

zu können. So gesehen ist die Erörterung möglicher Konflikte auch erforderlich, um anzuzeigen, welche Schwierigkeiten zu überwinden sind, damit sachgerechte Vergleiche als Grundlage von Privatisierungsentscheidungen möglich werden.

7.1.1.3. Konflikte zwischen Leistungs- und Finanzierungsseite

Für den öffentlich-instrumentalen Charakter geradezu typisch sind Konfliktmöglichkeiten zwischen der Aufgabenstellung einerseits und den Vollzugsbedingungen andererseits. Die für öffentliche Leistungseinheiten kennzeichnende Vorrangigkeit der politisch gewollten Leistungsaufgabe, die nicht wie in privaten Unternehmen betrieblich-autonom verändert werden kann, hat unmittelbar Auswirkungen auf die Finanzierungsseite. Von außen bestimmte Anforderungen an die betriebliche Leistung beispielsweise hinsichtlich zu erstellender (Mindest-) Mengen, (Höchst-) Preise, Kapazitätsvorhaltungen etc. bestimmen auch den mit der Aufgabe verbundenen Finanzierungsbeitrag. Höhere Leistungsanforderungen wirken sich ceteris paribus belastend auf die Finanzierungsseite aus, wie umgekehrt höhere Finanzierungsbeiträge möglicherweise nur zu Lasten der abverlangten Sachaufgabe zu realisieren sind.

Bei offen formulierten, durch erhebliche Gestaltungsspielräume gekennzeichneten Zielvorgaben sind unerwünschte Effekte vor allem in zwei Richtungen möglich.

Ist im ersten Fall die Trägerkörperschaft in der Lage, sich durchzusetzen und die Leistungsansprüche auszuweiten, kann das auf eine nicht beabsichtigte Reduzierung der Finanzierungskraft der betrieblichen

Leistungseinheit hinauslaufen.¹⁾ Man könnte zwar einwenden, daß letztlich die fehlenden finanziellen Mittel doch vom öffentlichen Eigentümer zu ersetzen sind. Gerade von solchen Subventionierungen können jedoch unerwünschte Effekte ausgehen.²⁾ Besonders dann ist die Ausweitung der Abhängigkeit als problematisch anzusehen, wenn es erklärtes Ziel der Ausgliederung einer betrieblichen Leistungseinheit aus dem Behördenapparat war, die betreffende Leistung unter Ausnutzung größerer Selbständigkeiten wirtschaftlicher und qualitativ besser zu erledigen.³⁾ Die 'schleichende' Aushöhlung der Finanzierungsmöglichkeiten auf diesem Weg ist darüber hinaus geeignet, sich negativ auf die Führung der Leistungseinheit auszuwirken. Deutlich bringen das Witte und Hauschildt zum Ausdruck, wenn sie feststellen, daß "mit Hilfe einer nur durch rechnerische Manipulationen oder durch die gnädige Dotation eines Kämmerers am Leben gehaltene Konkursmasse ... keine staatspolitisch für wichtig gehaltenen Aufgaben" zu erfüllen sind. "Man wird zudem schwerlich dynamische Unternehmerpersönlichkeiten finden, die bereit sind, sich mit der Rolle eines Konkursverwalters abzufinden."⁴⁾

-
- 1) Auf diese Problematik weist nachdrücklich auch Oettle hin: "Die Deklaration von Aufgaben durch den öffentlichen Eigentümer, an deren Erfüllung er selbst das Unternehmen auf finanziellem Wege hindert, ist kein staats- oder gemeindepolitischer Schönheitsfehler. Sie stellt vielmehr insofern eine Irreführung der Öffentlichkeit dar, als vorgegeben wird, etwas zu leisten, was unter den geschaffenen Bedingungen gar nicht geleistet werden kann." Oettle, Karl, Verkennen die öffentlichen Unternehmen ihren Auftrag? a.a.O., S. 68
 - 2) So auch Schnorbus: "Die bequeme und zugleich so gefährliche Ansicht, der Staat müsse und könne letztlich doch alle Lächer stopfen, versperrt ... den Blick für die tatsächlichen Probleme." Schnorbus, Axel, Unternehmen Deutsche Bundespost, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Dez. 1973, S. 13
 - 3) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 47
 - 4) Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 48

Im zweiten denkbaren Fall ist die betriebliche Leistungseinheit dominierend und in der Lage, die Spielräume zugunsten eigener Vorstellungen zu interpretieren.^{1), 2)} Die möglichen Folgen solcher Eigeninterpretationen bestehen im wesentlichen in der Absicht, eine größere Unabhängigkeit zu realisieren, was sich vorwiegend durch die Schaffung einer breiteren finanziellen Basis erreichen läßt. Dies ist seitens der betrieblichen Leistungseinheit sowohl durch eine verdeckte Reduzierung kostenverursachender Leistungsanforderungen sowie umgekehrt durch eine ausgewähltes Vorpreschen auf der Leistungsseite zu ermöglichen. Letzteres kann einmal darin bestehen, sich zusätzliche Leistungen anzugliedern, die Finanzierungsüberschüsse versprechen und/oder darin, existierende gewinnbringende Aufgaben oder Teile davon in verstärktem Umfang zu vermarkten. Beide Möglichkeiten können - wie leicht vorstellbar ist - zu Widersprüchen mit der gewollten Erfüllung der Sachaufgabe führen, der letztlich die öffentliche Leistungseinheit allein ihre Existenz verdankt.

Dem Eintreten dieser beiden Konfliktfälle kommt eine gewisse Eigendynamik zu, die wesentlich von den Interpretationsspielräumen bei den gesetzten Zielen abhängt und die sich als Paradoxon der öffentlichen Wirtschaft bezeichnen läßt.³⁾ Die öffentliche Hand

1) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 75 ff

2) Ein interessanter Überblick über die faktischen Möglichkeiten öffentlicher Unternehmen, sich des Einflusses und der Kontrolle der öffentlichen Trägerkörperschaft zu entziehen, findet sich bei Emmerich. Vgl. Emmerich, Volker, a.a.O., S. 90 ff

3) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 69 f und 77

ist gemäß dem ersten Fall um so eher in der Lage, ihre Ansprüche und Absichten gegenüber den öffentlichen Leistungseinheiten in vollem Umfang durchzusetzen, je abhängiger diese bereits von ihr in finanzieller Hinsicht sind. Oft können jedoch derart abhängige Leistungseinheiten aus eigener Kraft nicht die von ihnen erwarteten Leistungen erbringen. Umgekehrt eröffnet sich entsprechend dem zweiten Fall für die betrieblichen Leistungseinheiten um so eher die Möglichkeit, sich (zusätzliche) Zwängen und Leistungsanforderungen zu entziehen, je unabhängiger sie von der öffentlichen Hand sind, je weniger also Machtmittel des Trägers wie z.B. Subventionskürzung und -entzug, Tarifgestaltungen etc. von ihnen gefürchtet zu werden brauchen. Weitere Emanzipation - verbunden mit einer Ausweitung der Konflikte - ist dem obigen entsprechend um so eher möglich, je größer die bereits realisierte Unabhängigkeitsposition ist.

7.1.1.4. Konflikte zwischen einzelnen Handlungsalternativen

Konflikte können sich bei Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter auch dann ergeben, wenn verschiedene Handlungsalternativen zur Erreichung von Leistungsaufgaben zur Verfügung stehen. Während bei privaten Unternehmen vorhandene Handlungsalternativen, wie sie beispielsweise innerhalb des Absatzbereiches existieren (Preispolitik, Produktgestaltung, Absatzwege, Werbung, Absatzmenge etc.), hinsichtlich der Gewinnerzielungsabsicht zumindest längerfristig relativ eindeutig zu beurteilen und zu variieren sind, kann bei der Erledigung von Aufgaben mit Leistungspriorität nicht von einer derart eindeutigen Zuordnung von Handlungsalternativen zur Sachaufgaben-

erfüllung ausgegangen werden. Die Auswahl von Handlungsalternativen im Sinne einer Instrumentenvariation macht die Rückbesinnung auf die öffentliche Aufgabe erforderlich. Obwohl der Impuls für solche Entscheidungen häufig nur von den über Sachkenntnis verfügenden betrieblichen Leistungseinheiten ausgeht, ist eine Entscheidungsbeteiligung der Zielsetzungsinstanz unverzichtbar. Läßt die vorgegebene Zielsetzung insoweit Interpretationsmöglichkeiten offen, als die Auswahl von Handlungsalternativen und/oder Kombinationen solcher Alternativen (stillschweigend) der betrieblichen Leistungseinheit überlassen bleiben, sind unbeabsichtigte Konsequenzen für die Sachaufgabenerledigung möglich. Umgekehrt können Satzungs-freiräume auch ungewolltes 'Hineinregieren' der Trägerkörperschaften sowie anderer Beeinflusser in die betrieblichen Prozesse mit sich bringen.

7.1.1.5. Konflikte bei Sonderleistungen

Schließlich ist noch ein kurzer Blick auf Konfliktmöglichkeiten zu werfen, die mit der Forderung und Durchsetzung von Sonderleistungen entstehen können. Diese sind als zusätzlich abverlangte Lasten¹⁾ anzusehen, die mit der geforderten Sachaufgabe nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Sie ergeben sich vielmehr aus der besonderen Stellung öffentlicher Leistungseinheiten, die auf die öffentliche Trägerschaft zurückgeht, aufgrund von Besonderheiten, die aus der Beziehungsebene öffentliches Eigentum²⁾ resultieren. Diese öffentliche Sonderstellung wird

1) Ebenso kann es sich um Vergünstigungen handeln, die in entsprechender Weise berücksichtigt werden müßten.

2) Vgl. Kähne, Otto, a.a.O., S. 82

jedoch nicht nur von den Eigentümern selbst, sondern auch von anderen Beeinflussern zur Begründung von Sonderleistungen herangezogen. Sonderleistungen dieser Art sind in allen Bereichen betrieblicher Aktivitäten (beispielsweise Beschaffung, Produktion, Absatz) vorzufinden.

Konflikte können vor allem dann entstehen, wenn - begünstigt durch fehlende diesbezügliche Regelungen in den Satzungen - Sonderleistungen aus sich ergebenden Entwicklungen heraus spontan gefordert und durchgesetzt werden und so das Gleichgewicht zwischen Leistungs- und Finanzierungsseite unerwartet gestört wird.¹⁾ Außerdem können aus der Sicht der betrieblichen Leistungseinheit solche Leistungsanforderungen als Sonderleistungen empfunden werden, die sich im Zeitverlauf aufgrund wirtschaftlicher Entwicklungen (z.B. Nachfragerückgang, Kostensteigerung) so stark von der ihnen durch die Zielkonzeption zugewiesenen Stellung entfernt haben, daß die 'Last' nunmehr zum hervorstechenden Merkmal geworden ist. Der Wunsch und der oft unter diesen Aspekten entstehende Zwang, sich solcher Aufgaben 'heimlich' zu entledigen, kann bei unkoordinierter Leistungsreduktion durch die betriebliche Leistungseinheit ungewollte Auswirkungen auf die geforderte Sachaufgabe mit sich bringen.

Das Konfliktpotential im Zusammenhang mit Sonderleistungen braucht keinesfalls zur Forderung zu führen, auf solche zu verzichten. Vielmehr ergibt sich einmal die Notwendigkeit, in den Zielvorgaben die Situation zu kennzeichnen, die Sonderleistungen erfordern. Zum anderen sind die Zielkonzeptionen im Zeitverlauf zu überprüfen und gegebenenfalls an veränderte Situationen rechtzeitig anzupassen.

1) Vgl. auch Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 50 f

7.1.2. Mißverständene defizitäre Wirtschaftsführung

Das bei der Erfüllung von Leistungs- oder Regulierungsaufgaben vorgeschriebene gegenstandsgebundene Agieren öffentlicher Leistungseinheiten (Aufgabenbedingtheit des Betriebsgegenstandes)¹⁾ erfordert häufig eine Finanzierungs- und damit Preispolitik²⁾, die Gewinnrealisierung unmöglich macht und oft eine "chronische Unterschüssigkeit"³⁾ geradezu erfordert. Gewinnverzicht darf zwar deshalb nicht zum konstituierenden Merkmal öffentlicher Leistungserstellung erhoben werden, denn Gewinnerzielung als Nebenbedingung ist durchaus von Bedeutung. Spezifische Besonderheiten, die aus der Nebenbedingungsrolle der Finanzierung resultieren, lassen sich jedoch in besonderem Maß bei öffentlichen Leistungseinheiten mit Unterschüssigkeit feststellen.

Von öffentlichen Leistungseinheiten, deren Aufgabenerfüllung eine kostendeckende Preisgestaltung nicht erlaubt, kann einzelwirtschaftliche Rentabilität nicht

1) Vgl. Oettle, Karl und Thiemeyer, Theo, Thesen über die Unterschiede zwischen privater Absatzpolitik und öffentlicher Angebotspolitik, a.a.O., S. 37

2) Nach Thiemeyer lassen sich in diesem Zusammenhang unter 'Preis' auch Tarif, Gebühr, Beitrag, Pflege-satz, Maut, Taxe und Beitragssteuern i.S. Ritschls verstehen. Vgl. Thiemeyer, Theo, Probleme und Besonderheiten der Preispolitik gemeinwirtschaftlicher Betriebe, in: Gemeinwirtschaftliche Betriebe und öffentliche Verwaltungen, hrsg. von Herbert Haeseler, a.a.O., S. 28

3) Haeseler, Herbert, a.a.O., S. 12

verlangt werden.¹⁾ Da einzelwirtschaftliche Rentabilität als Resultante von betrieblichen Kosten und marktlichen Erträgen²⁾ anzusehen ist, die Aufgabenbedingtheit des Betriebsgegenstandes jedoch eine kostendeckende Vermarktung der Leistung verbietet, kann in diesem Sinn kein rentables Ergebnis präsentiert werden.³⁾ Das so entstehende Defizit⁴⁾ (Unterschüssigkeit) wird in seiner Höhe aber auch von den betrieblichen Kosten, also ebenfalls vom einzelwirtschaftlichen Betriebsgebaren mitbestimmt. Danach kann die Höhe des Defizits nur dann als gewollt und zulässig bezeichnet werden, wenn das Betriebsgebaren wirtschaftlich ist, d.h. die verlangte Leistung mit den geringstmöglichen Kosten erzielt, bzw. mit einem gegebenen Kostenaufwand eine möglichst hohe Leistung hervorgebracht wird. Unwirtschaftliches Betriebsgebaren muß demnach ceteris paribus zu einem höheren Defizit führen, das als ungewollt und unzulässig bezeichnet werden muß.

1) Vgl. dazu auch Eichhorn, Peter, Öffentliche Haushalte und Betriebswirtschaftslehre, a.a.O., S. 611 ff

2) Vgl. Oettle, Karl, Grenzen und Möglichkeiten ..., a.a.O., S. 137

3) Das einzelwirtschaftlich unrentable Ergebnis sagt demnach nichts über den gesamtwirtschaftlichen Erfolg öffentlicher Leistungseinheiten mit öffentlich-instrumentalem Charakter aus.

4) Dies entspricht der Abgrenzung, die der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft verwendet. Demnach handelt es sich bei Defiziten "um die Unterdeckung der betriebswirtschaftlich notwendigen Kosten durch die im Absatz erzielten Erträge eines öffentlichen Unternehmens oder eines seiner Betriebszweige, d.h. Betriebsverluste, die bei der betreffenden wirtschaftlichen Betätigung als solcher entstehen. Begrifflich liegt hier eine Kostenunterdeckung vor". Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Kosten und Preise ..., a.a.O., S. 37

Genauso wie jedoch in diesem speziellen Fall der defizitären Leistungserstellung von einzelwirtschaftlich-unrentablem Handeln nicht auf die unwirtschaftliche Verwendung knapper Mittel geschlossen werden darf, enthält ein überschüssiges, rentables Ergebnis keine Hinweise auf den wirtschaftlichen Einsatz der Produktionsfaktoren. Sowohl bei privaten als auch bei öffentlichen Leistungseinheiten können bei monopolistischen Spielräumen häufig Gewinne erzielt werden, obwohl permanent gegen die wirtschaftliche Mittelverwendung, also das ökonomische Prinzip verstoßen wird. Einzelwirtschaftliche Rentabilität bietet demnach keinen Maßstab für Wirtschaftlichkeit, und zwar weder in dem Sinn, daß unrentables Handeln automatisch auch Unwirtschaftlichkeit bedeutet, noch rentables Handeln automatisch wirtschaftliches Verhalten anzeigt.

Trotzdem führt die gewollte defizitäre Betriebsführung, das für bestimmte öffentlich wahrgenommene Tätigkeiten geforderte typische Zurücktreten des erfolgsbezogenen Formalziels 'einzelwirtschaftliche Rentabilität', im Zusammenhang mit der Beurteilung öffentlicher Tätigkeiten häufig zu Mißverständnissen.¹⁾ Sie bestehen in der Übertragung des privatwirtschaftlichen Erfolgsindikators Rentabilität auf öffentliche Leistungseinheiten und führen dazu, daß mit (beabsichtigtem) defizitären Wirtschaften und 'roten Zahlen' in unzu-

1) Darauf weist auch Oettle hin, der betont, daß "es an sich überflüssig wäre zu erwähnen, daß Wirtschaftlichkeit etwas ganz anderes als kaufmännische Rentabilität ist". Oettle, Karl, Ver-
kennen die öffentlichen Unternehmen ihren Auftrag?
a.a.O., S. 69

lässiger Weise Minderleistungen assoziiert werden.¹⁾ Gleichgültig ob diese Fehlinterpretation auf mangelnde Kenntnis der relevanten sozioökonomischen Beziehungen zurückzuführen ist, oder ob privatwirtschaftliches Eigeninteresse das Messen öffentlicher Tätigkeiten an privatwirtschaftlichen Maßstäben fordert, um zu dem Ergebnis zu gelangen, eine private Aufgabenerfüllung durch ihn (den Untersuchenden) selbst sei sinnvoller²⁾, können sich daraus bedenkliche Konsequenzen hinsichtlich der gewollten Leistungserfüllung ergeben.

Dies kann beispielsweise in öffentlichen Leistungsbe-
reichen eine Rolle spielen, deren Zielsetzung u.a.
darin besteht, eine Ausdehnung des von ihnen erbrach-
ten Angebots zu erreichen (z.B. öffentlicher Personen-
nahverkehr in Ballungsgebieten).³⁾ Die zielbeein-
flussende Attraktivität des Angebots wird außer von
einer Reihe preislicher (tariflicher) und qualitativer
Merkmale auch von den Einstellungen der Abnehmer oder
Benutzer mitbestimmt. Vorstellungen über fachliche
Minderqualitäten öffentlicher Leistungsersteller
können sich diesbezüglich negativ auswirken, unab-
hängig davon, daß diese Sicht objektiv als unrichtig
zu bezeichnen ist.

1) Vgl. Haeseler, Herbert, a.a.O., S. 15

2) Vgl. Kühne, Otto, a.a.O., S. 57; ähnlich auch Oettle, Karl, Die ökonomische Bedeutung der Rechtsform öffentlicher Betriebe, in: Grundfragen öffentlicher Betriebe I, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Bd. 14, 1976, S. 122

3) Zum Personennahverkehr bemerkt beispielsweise Thieme: "Der Preis muß in der Verkehrswirtschaft und zumal im öffentlichen Personennahverkehr als Instrument der Nachfragelenkung dienen, nicht primär der Finanzierung." Thieme, Theo, Thesen zum öffentlichen Personennahverkehr, in: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 3, 1971, S. 100

In diesem Zusammenhang wichtig erscheint der Hinweis auf ein häufig zu beobachtendes sinnwidriges Verhalten öffentlicher Leistungseinheiten, die sich in der Öffentlichkeit mehr als (Überschußabhängige) Unternehmen darstellen und weniger darauf aufmerksam machen, daß ihnen die Wahrnehmung besonderer Aufgaben unter besonderen Bedingungen aufgegeben wurde. Das möglicherweise als Reaktion auf den von außen ausgeübten Druck zu interpretierende nachgiebige Verhalten öffentlicher Leistungseinheiten ist jedoch nur in der Lage, die Mißverständnisse zu vergrößern. Je mehr sich öffentliche Leistungseinheiten in die Unternehmungs-Rolle hineindrängen und damit ein 'Quasi-Unternehmensbild'¹⁾ erzeugen, je eher wird ihr Handeln allein an privatwirtschaftlich-unternehmerischen Maßstäben gemessen, was bei defizitärer Betriebsführung zu den erwähnten Verzerrungen der Beurteilung führt. Anstatt derart in falschverstandener Weise nachzugeben und damit Konfliktverschärfungen in Kauf zu nehmen, wäre Aufklärung über die Besonderheiten der öffentlichen Aufgabenerfüllung und - wenn erforderlich - die Rechtfertigung des dazu unabdingbar notwendigen Defizits erforderlich.²⁾

1) Vgl. Kähne, Otto, a.a.O., S. 98

2) Kähne sieht ein 'gemeinwirtschaftliches Paradoxon' darin, daß bei der Aufgabenzuweisung und den Bedingungen des Aufgabenvollzuges der öffentlich-instrumentale Charakter im Vordergrund steht, während bei der Begutachtung der vorgebrachten Leistungen dagegen eher der betriebswirtschaftliche Erfolg gesehen wird. Ausdrücklich weist er darauf hin, daß die öffentlichen Leistungseinheiten selbst zu solchen Mißverständnissen beitragen, indem sie bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit nicht genügend deutlich auf die Erfüllung besonderer Aufgaben unter besonderen Bedingungen hinweisen. Vgl. Kähne, Otto, a.a.O., S. 98

Festzuhalten bleibt, daß öffentliche Leistungseinheiten nur dann auf defizitäre Betriebsführung verzichten können, wenn dadurch die politisch gesetzten (Ober-) Ziele nicht verletzt werden. Daraufhin sind alle Forderungen nach Eigenwirtschaftlichkeit, 'reiner' unternehmungsweiser Führung¹⁾, Rationalisierung etc., gleichgültig von welcher Seite sie erhoben werden²⁾, zu überprüfen. Auch Privatisierungsforderungen sind nicht vertretbar, wenn damit lediglich die Absicht verfolgt wird, Defizite öffentlicher Leistungseinheiten ungeachtet der Sachaufgabenerfüllung zum Verschwinden zu bringen.

Davon abgesehen kann es durch Privatisierung in Verbindung mit leistungsbezogenen Subventionen gelingen, über einen Abbau von Mißverständnissen zu einem höheren Zielerreichungsgrad beizutragen. Es muß jedoch dahingestellt bleiben, ob dies allein in der Praxis als Privatisierungsgrund akzeptiert wird. Kaum meßbare Privatisierungseffekte eröffnen hier Interpretationsspielräume, die eindeutigen Aussagen entgegenstehen. Aus der Sicht des privaten Auftragnehmers kommt in Privatisierungsfällen dieser Zielförderung jedoch durchaus Bedeutung zu. Wenn sich im gegebenen Fall privatwirtschaftliche Gewinnziele mit den Zielen öffentlicher Aufgabenstellung in Übereinstimmung bringen lassen, können durch Abbau der geschilderten Mißverständnisse für beide Zielsetzungen positive Wirkungen erwartet werden. Diese Nutzung privater Leistungsbereitschaft in Form einer zielfördernden Hinwendung zu den Nachfragern der Leistung spielt vor allem bei Beeinflussungszielen eine Rolle, worauf

1) Zur Unterscheidung zwischen unternehmungsweiser und kaufmännischer Führung öffentlicher Betriebe vgl. Oettle, Karl, Grenzen und Möglichkeiten ..., a.a.O., S. 129 ff

2) Derartige Forderungen werden initiativ auch von öffentlichen Leistungseinheiten vorgebracht, die auf diese Weise versuchen, den möglicherweise auf sie zukommenden Konflikten auszuweichen.

einzugehen sein wird.¹⁾

Ein weiteres Fehlverhalten bei defizitärer Betriebsführung, das sich allerdings nicht nur als Mißverständnis entschuldigen läßt, ist bei der innerbetrieblichen Leistungserstellung möglich. Gewollte Defizite ebenso wie beabsichtigte Kostendeckung bei Gewinnverzicht können dazu beitragen, daß Anreize zu wirtschaftlicher Leistungserstellung, also auch eine (unbequeme) sparsame Mittelverwendung, abgeschwächt werden.²⁾ Der Anspruch auf Ausgleich des Defizits bzw. Deckung der entstehenden Kosten einerseits sowie die durch das Fehlen des Gewinns als Indikator für betriebliche Erfolge vorhandene Maßstabslosigkeit andererseits begünstigen unwirtschaftliches Verhalten. Entsprechend sieht der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft den "Zwang zu möglichst wirtschaftlicher Leistungserstellung abgeschwächt ..., vor allem deshalb, weil eine Abdeckung der Defizite durch die öffentliche Hand erwartet wird."³⁾

Unterstellt man in diesem Sinn, daß bei öffentlicher Leistungserstellung von hohen Kosten - eingeschlossen diejenigen, die durch unwirtschaftlichen Mitteleinsatz entstehen - kaum ein 'natürlicher' Zwang ausgeht, das Verhalten zu ändern und im Hinblick auf bloßes Überleben oder zur Erzielung von Gewinnen Einsparungen zu realisieren, können hier von Privatisierungen Ver-

1) Vgl. S. 180ff dieser Arbeit

2) Vgl. Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 49 ff

3) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Kosten und Preise ..., a.a.O., S. 36. Ebenso auch Dieckmann, der ausführt, daß "die 'unentgeltliche' oder 'nicht kostendeckende' Erstellung der öffentlichen Leistungen zu mangelndem Kostenbewußtsein (Motto: irgendwie wird es schon gedeckt werden)" führt. Dieckmann, Rudolf, a.a.O., S. 93

besserungen erwartet werden. Die Nutzung privater Anstrengungen zur Reduzierung (unnötiger) Kosten kann durch Privatisierung dann erreicht werden, wenn es den Privaten gestattet wird, die Einsparungen (auch) zur Verfolgung des Gewinnziels zu verwenden. Dies gelingt, wenn die vorgefundenen Bedingungen eine Aufteilung des Privatisierungs-/Einsparungseffekts derart zulassen, daß bei gleichwertiger Leistungserstellung ein geringerer öffentlicher Zuschußbedarf ausreicht (Haushaltsentlastungen) und die übrigen Einsparungen dem Privaten als Gewinne überlassen werden. Das Verhältnis, in dem die realisierbaren Einsparungen auf die öffentliche Hand und den privaten Auftragnehmer aufgeteilt werden, hängt dabei von einer Reihe verschiedener Faktoren ab, wobei durch Nutzung privaten Wettbewerbs sich sowohl insgesamt bessere Ergebnisse erzielen lassen, als auch vermutet werden kann, daß dem öffentlichen Auftraggeber eine stärkere Position zuteil wird.

7.1.3. Die Ziele öffentlicher Aufgabenerledigung und die Möglichkeit höherer Zielerreichung durch Privatisierung

Es ist nicht nur nach Privatisierungsmöglichkeiten hinsichtlich einer Überwindung von Konflikten und Realisation höherer Effizienz durch Abbau von Interpretationsspielräumen und Mißverständnissen zu suchen. Darüber hinaus ist ein Blick auf die Ziele zu werfen,¹⁾

1) Das ist auch deshalb erforderlich, weil von den Zielen und deren Eigenheiten die Operationalisierungsmöglichkeiten mitbestimmt werden. Darauf weist besonders Friedrich hin. Vgl. Friedrich, Peter, Die Operationalisierung der Unternehmensziele, in: Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 112 ff

die mittels Einsatzes öffentlicher Leistungseinheiten verfolgt werden und zu fragen, inwieweit hier durch Privatisierungen Verbesserungen erreicht werden können. Dabei kann es sich nicht um die Betrachtung einzelner Ziele bestimmter öffentlicher Leistungseinheiten handeln, sondern die vorliegende "generalisierende Erörterung ... muß sich darauf beschränken, die Zielkategorien zu diskutieren, die überhaupt für die eine oder die andere Betriebsart in Betracht kommen."¹⁾

Im folgenden wird auf drei Kategorien von Darbietungszielen, also Zielen leistungswirtschaftlicher Natur eingegangen, die sich auf die Erzeugung und Abgabe öffentlicher Leistungen richten.²⁾ Diese Ziele sind besonders daraufhin zu untersuchen, ob und wieweit sie sich mit privatwirtschaftlichen Zielen verbinden lassen und inwieweit dadurch Effizienzerhöhungen realisierbar sind.

7.1.3.1. Privatisierungseffekte bei Bedarfsdeckungszielen

Bedarfsdeckungsziele öffentlicher Leistungseinheiten, die auch als Leistungsziele bezeichnet werden können, geben an, "was für Leistungen erzeugt und abgegeben werden, welche Eigenschaften sie haben sollen und wo und wann sie angeboten werden sollen."³⁾ Sie betreffen also in produktionstechnischer Hinsicht die Erzeugung von Leistungen und enthalten technische Angaben über die räumliche und zeitliche Verteilung des Angebots. Dem öffentlich-instrumentalen Charakter

1) Oettle, Karl, Über den Charakter ..., a.a.O., S. 252

2) Vgl. ebenda, S. 253 ff

3) Ebenda, S. 254

entsprechend steht die Bedarfsdeckung als Ziel vor dem betrieblichen Rentabilitätsziel, so daß derartige Leistungen durchaus zu nicht kostendeckenden Preisen oder sogar unentgeltlich abgegeben werden können und der neben speziellen Leistungsentgelten nicht gedeckte Finanzierungsbedarf aus allgemeinen Deckungsmitteln aufgebracht wird. Die Abgabe zu kostendeckenden Preisen ist ebenso möglich wie die Erzielung von Gewinnen, wobei die Verfolgung letzterer jedoch dem Bedarfsdeckungsziel untergeordnet ist. Kennzeichnend ist für diese Ziele, daß lediglich die Deckung des artikulierten oder angenommenen Bedarfs angestrebt wird und andere Ansichten wie Bedarfslenkung, Reglementierung oder sozialpolitische Überlegungen entweder ganz fehlen oder in den Hintergrund treten.¹⁾ Es geht also vor allem darum, die nach technischen Merkmalen in Qualität, Quantität und Abgabepreisen genau fixierten Leistungen den Nachfragern zur Verfügung zu stellen. Hierbei handelt es sich beispielsweise um bestimmte Leistungen von Post und Bahn, Straßen- und Wegebau, Straßenreinigung, die Versorgung mit Strom, Gas, Wasser, das Friedhofswesen, den Entwurf, die Anlage und Betreuung von Grünanlagen und um Museen und öffentliche Theater.

Bei den Bedarfsdeckungszielen kommt der Nutzung all derjenigen günstigen Bedingungen privater Produktion und den Überlegungen zu einem Abbau von Konflikten öffentlicher Produktion Bedeutung zu, die oben bereits angesprochen wurden.²⁾ Eine darüber hinausgehende

1) Oettle bemerkt dazu, daß es bei Bedarfsdeckungszielen darum geht, die genau beschriebene Leistung anzubieten, ohne daß damit gleichzeitig ein "Darbietungsinteresse an einem größeren (oder auch an einem kleineren) Umsatz besteht", noch, daß eine zwangsweise Abnahme vorgeschrieben wäre. Oettle, Karl, Grenzen und Möglichkeiten ..., a.a.O., S. 140

2) Vgl. die Ausführungen auf S. 93 ff dieser Arbeit

zielfördernde Verbindung spezifischer Merkmale von Bedarfsdeckungsaufgaben mit privatwirtschaftlichen Zielen scheint hier nicht möglich.

Allerdings ist es an dieser Stelle angebracht, auf ein Problem aus der Sicht der Verbraucher aufmerksam zu machen, das bei öffentlichen Aktivitäten sowohl bei der Erledigung von Bedarfsdeckungs- als auch von Bedarfslenkungsaufgaben entsteht.

Öffentliche Betriebe sind im Gegensatz zu privaten in der Lage, Vertrags- und Geschäftsbedingungen gegenüber den Verbrauchern durchzusetzen, die zumindest als restriktiv zu bezeichnen sind. Das gilt vor allem nach dem am 1. April 1977 in Kraft getretenen "Gesetz zur Regelung des Rechts der allgemeinen Geschäftsbedingungen", das zwar innerhalb des privaten Bereichs den Schutz des Verbrauchers sicherstellt, jedoch keine Gültigkeit für die im öffentlichen Bereich z.B. von der Post und Versorgungsbetrieben (Gas, Wasser, Strom) festgelegten Geschäftsbedingungen besitzt.¹⁾ So werden z.B. durch die Geschäftsbedingungen öffentlicher Betriebe - geregelt in den "Allgemeinen Bedingungen für die Versorgung mit Strom oder Gas" - Ersatzansprüche von vornherein ausgeschlossen, bei Einwänden gegen die Richtigkeit der Rechnung werden kurze Einspruchsfristen diktiert, ein Zahlungsaufschub, die Aufrechnung mit Gegenansprüchen und eine Verweigerung sind unzulässig und schließlich werden Vorauszahlungen oder die Hinterlegung von Sicherheiten in Höhe der zu erwartenden Rechnung verlangt.²⁾

1) So wird z.B. davon gesprochen, daß der Verbraucher "dem Geschäftsgebaren 'seiner' Post hilfloser ausgesetzt ist als dem privaten, im Wettbewerb stehender Unternehmen, die nicht von sich behaupten, dem 'Gemeinwohl' verpflichtet zu sein." O.V., Die große Post, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Okt. 1977, S. 13

2) Vgl. o.V., Beim Staat ist der Kunde kein König, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Apr. 1978, S. 14

Die zum Nachteil der Verbraucher geregelten Abmachungen sind um so bedenklicher, je weniger seitens der Nachfrager die Möglichkeit besteht, auf Substitutionsangebote zurückzugreifen. Letzteres ist jedoch bei den Leistungen der Post und vielen Versorgungsleistungen nicht oder nur in engen Grenzen möglich bzw. erlaubt. Werden hier Angleichungen an die in der Privatwirtschaft geltenden gesetzlichen Vorschriften gewünscht, stellt die Privatisierung eine Möglichkeit zur Realisierung einer Verbraucherbehandlung dar, die sich durch weniger Ungleichheiten in Abhängigkeit eines öffentlichen oder privaten Anbieters auszeichnet. Allerdings ist derartige nur dort im Rahmen der Privatisierung zu verwirklichen, wo durch die private Aufgabenerledigung auch (neue) Vertragsverhältnisse zwischen den Nachfragern und den privaten Anbietern zustande kommen.

Zu berücksichtigen bleibt, daß die Unterwerfung Privater unter die nur im privaten Bereich gültigen gesetzlichen Bestimmungen dann als 'Last' anzusehen sind, wenn realistischerweise davon ausgegangen wird, daß veränderte Geschäftsbedingungen (schwer kalkulierbare) Nachteile mit sich bringen können. Letzteres wird häufig zu unterstellen sein, denn ansonsten entfielen für öffentliche Leistungseinheiten der Grund, besonders restriktive Geschäftsbedingungen zu wählen. So gesehen stellen sich diese Regelungen Privatisierungen, die aus anderen Gründen durchaus als empfehlenswert anzusehen sind, in den Weg, indem sie die Übernahmebereitschaft durch den Privaten reduzieren. Damit wird die ohnehin an den Staat gerichtete Forderung, "dieselben Gerechtigkeitsmaßstäbe (anzuwenden, d. Verf.), wie sie für den privatwirtschaftlichen Bereich vorgesehen sind",¹⁾

1) O.V. Beim Staat ist der Kunde kein König, a.a.O., S. 14

auch von dieser Seite her unterstützt. Werden Privatisierungsuntersuchungen 'ernst genommen' und Verlagerungen zur Nutzung von Vorteilen gewünscht, kann es sich als erforderlich erweisen, (längerfristig) die geeigneten Vorbedingungen für Privatisierungen herzustellen, hier also die Geschäftsbedingungen denjenigen im privaten Bereich anzupassen. Privatisierungen nehmen hinsichtlich Verbraucherschutzüberlegungen also eine doppelte Stellung ein: sie können einmal als Instrument zum Abbau von Ungleichheiten der Verbraucherbehandlung eingesetzt werden; andererseits können sie die öffentliche Hand veranlassen, selbst Angleichungen durch Anpassungen ihrer Geschäftsbedingungen an die im privaten Bereich gültigen Normen vorzunehmen.¹⁾

7.1.3.2. Privatisierungseffekte bei Bedarfs- lenkungszielen als Beeinflussungsziele

In vielen Bereichen öffentlicher Leistungserstellung finden sich Ziele, die auf die Lenkung des Absatzes gerichtet sind. Zu diesen Bedarfslenkungszielen gehören speziell die Beeinflussungsziele, die eine Ausdehnung der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen bewirken sollen.²⁾

1) Eine andere Frage ist die, ob eine völlige Angleichung an die im privaten Bereich geltenden Vorschriften anzustreben ist. Wo die Grenze wünschbarer Verbesserungen des Verbraucherschutzes im öffentlichen Bereich liegt (sie wird wesentlich von den 'Besonderheiten' öffentlicher Leistungserstellung mitbestimmt), soll hier nicht näher untersucht werden.

2) Vgl. Oettle, Karl, Über den Charakter ..., a.a.O., S. 25

Orientiert man sich beispielsweise an den kommunalen Betrieben des öffentlichen Personennahverkehrs, läßt sich die mit der angestrebten Ausdehnung der Nachfrage verfolgte Absicht leicht erkennen. Eine erhöhte Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrsangebots und die damit einhergehende Entlastung des innerstädtischen Straßenverkehrs wird gewünscht, um damit raumordnungs-, sozial-, gesundheits- und umweltpolitische Ziele zu erreichen. Dabei hat die Substitutionsmöglichkeit öffentlicher Verkehrsleistungen durch - ab bestimmten Grenzen unerwünschte - private, individuelle Verkehrsleistungen, nicht nur zur Folge, daß bei ernstzunehmender Zielverfolgung kaum ein kostendeckendes Angebot realisiert werden kann,¹⁾ sondern macht es erforderlich, andere ab-satzpolitische Instrumente wie Qualitätsverbesserungen, Werbung, Hinwendung zu den Verbraucherwünschen, Information etc. einzusetzen. Abgesehen von den Problemen einer defizitären Betriebsführung, die oben bereits angesprochen sind,²⁾ muß sich der öffentliche Verkehrsbetrieb "wegen des Vorhandenseins einer Substitutionskonkurrenz wie ein privates Unternehmen an den verschiedenen Reaktionselastizitäten der verschiedenen interessanten Schichten aktueller und potentieller Nachfrager orientieren."³⁾ Die sowohl bei privaten Unternehmen als in diesem Fall auch

1) Diederich sieht in dem Wunsch nach Sicherstellung des Angebots bei nicht kostendeckend zu verwertendem Angebot ein Motiv für das Tätigwerden der öffentlichen Hand als Anbieter, betont jedoch gleichzeitig, "daß das Vorhalten öffentlicher Betriebe nicht die einzige Möglichkeit darstellt." Diederich, Helmut, Verkehrsbetriebslehre, a.a.O., S. 59 f

2) Vgl. S. 168 ff dieser Arbeit

3) Oettle, Karl, Grenzen und Möglichkeiten ..., a.a.O., S. 139

von öffentlichen Leistungseinheiten verfolgte Absicht der Ausweitung des Absatzes - im privaten Unternehmen Mittel zur Realisierung des Gewinnziels, bei den öffentlichen Leistungseinheiten Mittel zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele bei Verzicht auf Gewinn - kann hier das gleichgerichtete Verhalten auf der Angebotsseite bestimmen. Sprachlich bringt Oettle die enge Verwandtschaft zum privaten wirtschaftlichen Verhalten auf der Absatzseite dadurch zum Ausdruck, daß er bei der Verfolgung von Beeinflussungszielen über die Gestaltung des Angebots vom Erfordernis eines 'kaufmännischen Verhaltens' öffentlicher Leistungseinheiten spricht.¹⁾

Solches kaufmännisches Verhalten ist jedoch nicht ausschließliches Privileg privater Unternehmen. Auch öffentliche Leistungseinheiten können in kaufmännischer Art ihren jeweiligen Kontrahenten gegenüber treten und dadurch einen höheren Zielerreichungsgrad realisieren. Dies soll als zielfördernde Hinwendung zu den Ansprüchen und Wünschen der Partner bezeichnet werden.²⁾ Genauso gut kann von günstigerem Verhalten in diesem Sinn gesprochen werden, wenn zielhemmende Abwendungen von den Wünschen der Nachfrager verringert oder verhindert werden können.

Allerdings kann es im Zusammenhang mit diesen Anforderungen an öffentliche Leistungseinheiten zu 'spezifisch öffentlichen' Mißverständnissen kommen, die die Zielerreichung negativ beeinflussen und die

1) Oettle sieht neben der Gestaltung von Eigenschaften des Leistungsangebots eine weitere Komponente des kaufmännischen Verhaltens in der möglichst kostengünstigen Erstellung der Leistung. Vgl. Oettle, Karl, Grenzen und Möglichkeiten ..., a.a.O., S. 138

2) Vgl. ebenda, S. 141

sich durch Privatisierung gegebenenfalls überwinden lassen.

Das ist immer dann der Fall, wenn ein Verhältnis zwischen dem Bürger und der öffentlichen Leistungseinheit besteht (entsteht) und zugelassen wird, das Abhängigkeiten signalisiert und der öffentlichen Leistungseinheit Behördencharakter zuweist.¹⁾ Dieser Eindruck kann einmal durch falsche Interpretation von Stellung und Bedeutung der öffentlichen Leistungseinheit und deren Ziele durch den Bürger entstehen. Zum anderen kann ein zielbelastendes Verhältnis aber auch (unbewußt) durch die öffentliche Leistungseinheit selbst erzeugt werden, die in dem Bürger eher den abhängigen Abnehmer oder gar den Abnahmeverpflichteten als den Kunden sieht, der seine Ansprüche und Wünsche in anderer Weise respektiert und erfüllt sehen will.²⁾

Möglicherweise ist hier ein Zusammenhang zwischen dem Grad der Ausgliederung einer öffentlichen Leistungseinheit aus der Verwaltung und der Fähigkeit zu kaufmännischem Verhalten derart feststellbar, daß umso eher den Ansprüchen kaufmännischer Art entsprochen werden kann, je weiter die Ausgliederung öffentlicher Leistungseinheiten rechtlich und faktisch vollzogen ist. Zweifellos bleibt auch hier Tatfrage, ob und in welchem Ausmaß Einzelfälle mit solchen zielhemmenden Beziehungen belastet sind.

1) Vgl. Kähne, Otto, a.a.O., S. 141

2) Als problematisch kann z.B. der Fall des Frankfurter Verkehrsverbundes angesehen werden, der von jedem potentiellen Kunden vor dem Erwerb einer Wochen- oder Monatskarte verlangt, einen zweiseitigen Bestellschein auszufüllen. Die Fülle der preiszugebenden persönlichen Daten gab bereits Anlaß danach zu fragen, ob damit gegen die Datenschutzbestimmungen verstoßen wird. Vgl. Behr, Alfred, Was man für eine simple Monatskarte alles über sich verraten muß, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Juni 1978, S. 7

Festzuhalten bleibt, daß der Nutzung kaufmännischen Verhaltens Privater, die im Wettbewerb mit anderen Produzenten Leistungen anstelle des Staates anbieten, für die es Substitutionsmöglichkeiten gibt (.z.B. Individualverkehr), hier besondere Bedeutung neben der Nutzung der anderen möglichen Vorteile privater Produktion zukommt. In Verfolgungen der Beeinflussungsziele läßt sich privatwirtschaftliches Verhalten zielfördernd dadurch nutzen, daß dem Gewinnstreben einmal Rechnung getragen wird, indem (Teile von) realisierbaren Kostenersparnissen dem Privaten zugestanden werden und zum anderen die gewünschte Ausdehnung der Nachfrage belohnt wird, was z.B. durch leistungsbezogene Subventionierung geschehen kann.

Neben den Beeinflussungszielen gibt es noch andere Bedarfslenkungsziele öffentlicher Leistungserstellung, auf die innerhalb der Betrachtungen der Absatzseite öffentlicher Leistungseinheiten kurz einzugehen ist.

7.1.3.3. Privatisierungseffekte bei Bedarfslenkungszielen als Reglementierungsziele

Bedarfslenkungsziele liegen auch dort vor, wo öffentliche Leistungen zwangsweise abgenommen werden müssen. Sie lassen sich im Gegensatz zu den oben genannten Beeinflussungszielen als Reglementierungsziele¹⁾ bezeichnen und verfolgen mit dem Abnahme-, Benutzungs- und Anschlußzwang beispielsweise hygienische Zwecke (Müllabfuhr, Kanalisation, Schlachthöfe) und bildungspolitische Ziele (Schulpflicht). Zwar ist in diesen Fällen die Absatzmenge entweder durch bindende Vorschriften für die An-

1) Vgl. Oettle, Karl, Über den Charakter ..., a.a.O., S. 254 f

bieter und Nachfrager vorgegeben oder es existieren Bestimmungen über die Bindungen des (zwangsweise) Zustandekommens von Angebot und Nachfrage. Daraus den Schluß zu ziehen, es blieben keine gestalterischen Spielräume auf der Absatzseite hinsichtlich zielfördernder Aktivitäten mehr, ist jedoch unzulässig. Hier ist Oettle zuzustimmen, der ausführt, daß "die Art und Weise, wie die zwangsweise abzunehmenden öffentlichen Leistungen abgegeben werden, nicht ohne Wirkung bleiben."¹⁾ Dabei ist weniger an die peripheren Fälle des gesetzeswidrigen Umgehens der Abnahme dieser öffentlichen Leistungen und negative Einzelerlebnisse von Abnehmern mit Vertretern der öffentlichen Hand gedacht, sondern an die Einstellungen und Einstellungsänderungen, die sich durch die "Kumulation guter oder schlechter Erfahrungen" ergeben und "zweifellos sehr wohl geeignet (sind), merkliche Reaktionen hervorzurufen."²⁾ Das hier gemeinte Verhalten, das in entsprechender Ausprägung zielfördernd wirksam wird, kann weder grundsätzlich der öffentlichen Leistungseinheit abgesprochen werden noch wird es automatisch durch private Leistungserfüllung garantiert. Deshalb ist auch hier die Realisation zielfördernder Hinwendung gegenüber den Partnern von den Ausprägungen des Einzelfalls abhängig.

Sowohl hinsichtlich des geschilderten Konfliktpotentials als auch im Hinblick auf die Ziele öffentlicher Aufgabenerledigung zeigen sich Spielräume, die die Vermutung rechtfertigen, daß sich durch Privatisierungen Verbesserungen erreichen lassen.

1) Oettle, Karl, Grenzen und Möglichkeiten ..., a.a.O., S. 141

2) Ebenda, S. 141

Die Feststellung eines Privatisierungspotentials innerhalb des Bereichs öffentlicher Aufgabenerledigung mit öffentlich-instrumentalem Charakter begründet jedoch keineswegs generelle Privatisierungsempfehlungen. Es lassen sich damit lediglich Privatisierungsüberprüfungen in Einzelfällen rechtfertigen.

Das Angewiesensein auf Einzelfallüberprüfungen erfordert eine Entscheidungsgrundlage. Diese muß es ermöglichen, die öffentlich wahrgenommenen Aufgaben einschließlich der sie kennzeichnenden finanziellen Bedingungen in allen Einzelheiten zu erfassen, da nur dann aussagefähige Vergleiche mit privater Aufgabenerledigung unter Berücksichtigung eines vorgegebenen Leistungsauftrages erreichbar sind. Folgt man dem, so wird dem häufig verdeckt vorgebrachten, teilweise auch offen geäußerten Vorwurf, "die Privatisierung würde konsequenterweise die völlige Abkehr vom 'öffentlichen Auftrag' erfordern"¹⁾, die Grundlage entzogen.

1) Vgl. zu den hier nicht geteilten Bedenken beispielsweise Zavlaris, Demetre, Die öffentliche Wirtschaft - zur Wirtschaftlichkeit unfähig? in: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 3, 1972, S. 108

7.2. Die Bestimmung eines operationalen Zielsystems als Entscheidungsgrundlage für Privatisierungsuntersuchungen

Die mit den oft unvollkommen formulierten Zielsetzungen verbundenen möglichen Konflikte dokumentieren die Dringlichkeit von Lösungen bereits unabhängig von Privatisierungsfragen für die betrieblichen Leistungseinheiten der öffentlichen Hand. Warum innerhalb der öffentlichen Hand dennoch einer Beseitigung sich negativ auf das angestrebte Ergebnis auswirkender Interpretationsspielräume nicht oder nur zögernd nachgekommen wird, kann hier nicht näher untersucht werden.

Die Bestimmung eines operationalen Zielsystems ist für beide Produktionsarrangements notwendig: sowohl für die öffentliche als auch die private Leistungserstellung¹⁾, weil nur dann konfliktfreies Handeln innerhalb der betrieblichen Leistungseinheit möglich ist. Sofern bei öffentlicher Leistungserstellung (in Teilbereichen) keine operationalen Zielkonzeptionen vorliegen, innerhalb der Satzungen und Organisationsgesetze also genügend Raum für zielhemmende Interpretationsspielräume bleibt, kann dem auf zwei Wegen abgeholfen werden. Einmal erfordert die Privatisierungsüberprüfung, daß das, was die öffentliche Leistungseinheit zur Erreichung der wirtschafts-

1) Für die private Aufgabenerledigung müssen soweit wie möglich in allen Einzelheiten die Leistungen bzw. Mindestanforderungen an die Leistungen und die Finanzierungsbedingungen festgelegt werden, da gegenüber Privaten die öffentliche Hand damit rechnen muß, noch weniger auf die Ausfüllung von Spielräumen hinwirken zu können (die Möglichkeiten hängen wesentlich von den Wettbewerbsbedingungen ab), als sie das als Eigentümer bei ihren eigenen Leistungseinheiten - zumindest in Grenzen - vermag.

politischen Ziele tut, in operationalisierter Form, d.h. einzelwirtschaftlich-betrieblich lesbar, gefaßt und insofern zur Disposition gestellt wird, als Private sich darum bewerben können, die derart fixierte Leistung zu günstigeren Bedingungen selbst zu erfüllen. Darüber hinaus kann zugelassen werden, daß Private eigene operationale Vorschläge zur (besseren) Erreichung vorgegebener Ziele unterbreiten (Anderserfüllung von Aufgaben), wobei die Entscheidung darüber, welches der angebotenen Konzepte angenommen wird, eine politische Entscheidung ist, an der neben den öffentlichen Aufgabenträgern auch die Bürger als Adressaten der Leistung zu beteiligen sind; letzteres hat vor allem Bedeutung im kommunalen Bereich (z.B. Busverkehr, Schwimmbäder, Kindergärten, Altenheime, kulturelle Einrichtungen). Im ersten Fall können durch die Operationalisierung auch schon Verbesserungen ausgelöst werden, ohne daß Verlagerungen überhaupt durchgeführt werden. Sofern dies eintreten sollte, führt die als Daueraufgabe anzusehende Privatisierungsüberprüfung selbst zu positiven Effekten, indem davon Anstöße zur internen Revision öffentlicher Aufgabenerledigung ausgehen, die sonst unterblieben wären.¹⁾

Über diese möglichen Teilerfolge hinaus ist die Nutzung weiterer Verbesserungen durch Privatisierungen erreichbar, und zwar in Einzelfällen sowohl dadurch, daß Private dieselbe öffentliche Aufgabe übernehmen oder die veränderte Aufgabewahrnehmung verlagert wird.

1) So sehen auch Mühlhaupt und Gornas in der "Privatisierungsdiskussion für die Verwaltung (einen steten) Ansporn ..., die Wirtschaftlichkeit, d.h. die Rationalität der Mittelverwendung zu steigern". Mühlhaupt, Ludwig und Gornas, Jürgen, a.a.O., S. 365

Zur Bestimmung eines betrieblich operationalen Zielsystems ist es im Einzelfall notwendig, in detaillierter Weise auf Einzelaspekte der Leistungserstellung und -verwertung einzugehen und - ebenfalls detailliert- relevante Fragen über verfügbare und aufbringbare finanzielle Mittel zu beantworten. Die an die Zielkonzeption gestellten Anforderungen (vgl.S.192ff dieser Arbeit) sind als formale Forderungen zu interpretieren, die ihre materielle Ausprägung in jedem Einzelfall erhalten.

Das Verhältnis zwischen bewußt Festgesetztem und Vorgeschriebenem und dem - allerdings ausdrücklich zu deklarierenden - ¹⁾ Entscheidungsspielraum, der der betrieblichen Leistungseinheit den benötigten Raum zur zielfördernden Entfaltung verschafft, wird dabei von dem Bedarf an politischer Steuerungsfähigkeit der betreffenden Aufgabe bestimmt. Ein solcher dürfte bei Hilfs- und Serviceaufgaben (Reinigung von Gebäuden etc.) gegen Null gehen und erreicht bei Leistungen mit öffentlich-instrumentalem Charakter unterschiedlich große positive Werte (bei der Müllabfuhr z.B. geringer als beim öffentlichen Personennahverkehr). ²⁾

Die Konzipierung einer Zielkonzeption bedarf einer zweckmäßigen Organisation, die festlegt, welche Organe in welcher Art und Weise an der Bestimmung der Merkmale der Zielkonzeption beteiligt werden. Dabei ist zu prüfen, inwieweit private Unternehmen selbst etwas zur Bestimmung der betrieblich-operationalen Zielkonzeption beitragen können, womit eine

1) Kähne spricht von "genau fixierten Leerstellen" des Zielsystems. Vgl. Kähne, Otto, a.a.O., S. 215

2) Vgl. Dieckmann, Rudolf, a.a.O., S. 96

Nutzung betrieblicher Fachkenntnisse bereits im Operationalisierungsstadium zu erreichen wäre.

Beide Teilkomplexe, d.h. die Zusammenstellung von detaillierten Einzelfragen und die Festlegung des geeigneten Organisationsrahmens, bestimmen den weiteren Aufbau der Untersuchung. Es wird zunächst geklärt, welche Merkmale festzulegen und welche Fragen zu berücksichtigen sind und daran anschließend nach einer zweckmäßigen Organisation des Zustandekommens der Zielkonzeption gefragt.

7.2.1. Die Bestimmung der Zielkonzeption

Die zunächst zu bewältigende Aufgabe besteht in der Schaffung einer Entscheidungsgrundlage für Privatisierungsfragen durch 'Übersetzung' von Ansprüchen "aus dem politischen und makroökonomischen Denkbereich, in eine mikroökonomische konkrete, 'operationale' Aufgabe für die Unternehmungs-politik"¹⁾ durch eine lückenlose, eindeutige, widerspruchsfreie und in der wirtschaftlichen Realität erfüllbare Zielkonzeption.²⁾ Dieser auf Witte und Hauschildt zurückgehende Ansatz wurde auch von anderen Verfassern³⁾ aufgegriffen und teilweise übernommen, teilweise modifiziert. Eine Modifikation, jedoch keine grundlegende Änderung, nimmt beispielsweise Kühne vor.

1) Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 82

2) Vgl. ebenda, S. 85

3) Vgl. beispielsweise die Ansätze von Neuhoof, Bodo, a.a.O., S. 108 ff, Höfele, Dieter, a.a.O., S. 122 ff und 199 ff, Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 52 ff

Indem Kähne von derselben Fragestellung ausgeht und einen mehr oder minder stark strukturierten Komplex von Fragestellungen aufzeigen will, "über den im jeweiligen Einzelfall - aufbauend auf den für diesen konkreten Einzelfall zutreffenden sozio-ökonomischen Gegebenheiten - zwecks Bestimmung einer realitätsgerechten und praktizierbaren Zielkonzeption nachzudenken und zu entscheiden ist"¹⁾, gelangt er in seinem Lösungsansatz zu drei Teilkonzeptionen der Zielkonzeption. Er unterscheidet sich damit von Witte und Hauschildt, die mit lediglich zwei Teilkonzeptionen auskommen. Zusätzlich zur Leistungs- und Gewinnkonzeption von Witte und Hauschildt erachtet es Kähne als notwendig, eine 'Grundkonzeption' einzuführen, die die Funktion einer Klammer erhält, "die entsprechend den tatsächlich zu beachtenden Interdependenzen zwischen Leistungs- und Finanzierungsmöglichkeiten, zwischen konkreten Zielsetzungen und vorhandenen oder verfügbaren Ressourcen die 'Blöcke' im Rahmen einer **e i n h e i t l i c h e n** Gesamtzielkonzeption zusammenhält oder gar schon bei ihrer Erstellung rückkoppelnd einen Ausgleich zwischen Wünschbarem und Realisierbarem schafft."²⁾ Die Grundkonzeption enthält den Wertsetzungsbereich ('geistiges Zentrum') und ist den beiden anderen, mehr betrieblich orientierten Teilkonzeptionen, übergeordnet. Unter anderem sieht Kähne einen Vorteil seines Vorgehens darin, bei Unklarheiten und Schwierigkeiten bei der Ausfüllung der Leistungs- und Finanzierungskonzeption auf die Grundkonzeption zurückgreifen zu können. Dem kann jedoch entgegengehalten werden, daß gerade hierin eine Gefahr zu sehen ist. Sie be-

1) Kähne, Otto, a.a.O., S. 227

2) Ebenda, S. 216

steht darin, daß bei Schwierigkeiten auf notwendige operationale Ausdeutungen in Leistungs- und Finanzierungs-konzeption verzichtet wird und man sich mit einem Hinweis auf die rahmengebende, aber abstraktere Grundkonzeption begnügt.¹⁾

Da die Wertsetzungsfunktion der Grundkonzeption (also das, was einen Teil des öffentlich-instrumentalen Charakters öffentlicher Leistungen ausmacht) bei Witte und Hauschildt ebenso gut durch das Verhältnis von Leistungs- und Gewinnkonzeption (Dominanz der Leistungskonzeption) zum Ausdruck kommt und sonstige Regelungen, die Kähne der Grundkonzeption zuweist, sich ohne Schwierigkeiten in den beiden ursprünglichen Teilkonzeptionen unterbringen lassen, soll im folgenden auf die Erweiterung in Form der Grundkonzeption verzichtet werden.

7.2.1.1. Die Bestandteile der Leistungskonzeption

Bei der Konzipierung der Leistungskonzeption, d.h. der konkreten Formulierung betriebsbezogener Leistungsanforderungen, sind zunächst die obigen Ausführungen zur Leistungskonzeption heranzuziehen.²⁾ Sie besitzen ohne Ausnahme auch hier Gültigkeit. Die Festlegung der Leistungsmerkmale, Bestimmungen über die Aufgabenerledigung sowie die genaue Kennzeichnung von Entscheidungsfreiräumen, die der betrieblichen Leistungseinheit zur Verwirklichung wirt-

1) Kähne selbst führt aus, daß "in der Grundkonzeption noch 'Wünsche' formuliert werden, über deren Realisierbarkeit nicht völlige Klarheit besteht, ... (aber) die in dem d e f i n i e r - t e n Teil der Leistungskonzeption zusammenge-stellten Aufgabenbereiche grundsätzlich lösbar sein (müssen), will man die Leistungskonzeption als solche nicht von vornherein ad absurdum führen". Kähne, Otto, a.a.O., S. 236 f

2) Vgl. S. 128 ff dieser Arbeit

schaftsmäßigen Handelns überlassen bleiben, erfordern jedoch weitere Kennzeichnungen, die über diejenigen hinausgehen, die zur Bestimmung von Hilfs- und Serviceleistungen der öffentlichen Hand erforderlich waren. Auf die zusätzlichen klärungsbedürftigen Schwierigkeiten wird jeweils aufmerksam zu machen sein.

Im folgenden soll nicht mehr in allen Einzelheiten bereits Gesagtes wiederholt werden, sondern nur dann auf die obigen Merkmale zurückgegriffen werden, wenn sich Neues mit ihnen verbindet. In Analogie zur früheren Darstellung - und dabei können Wiederholungen nicht vermieden werden - soll jedoch jeweils am Ende eines jeden Merkmalkomplexes versucht werden, mit Hilfe von Fragen zu einem Überblick über den jetzt relevanten Prüfkatalog zu gelangen.

Im Rahmen der Erfassung der Leistungsqualität tauchen hier zusätzliche Probleme auf, da es bei Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter vermehrt Bereiche gibt, die sich einer eindeutigen Fixierung mittels technischer Maßstäbe entziehen. Vor allem bei Dienstleistungen, als deren Hauptmerkmal die menschliche Arbeitsleistung anzusehen ist, sind Schwierigkeiten zu erwarten, da sich beispielsweise die Qualitäten von Beratungs- und Betreuungstätigkeiten, von ärztlicher Versorgung und von 'Abfertigungen' von Reisenden am Schalter eines Bahnhofs nicht eindeutig messen lassen. Hier bleibt kaum eine andere Möglichkeit als die Bestimmung von Mindestanforderungen unter Verwendung von Hilfsgrößen. Als solche kommen in Anlehnung an die oben genannten Beispiele die Anzahl von Beratungs- und Betreuungsstellen pro Einwohnerzahl (z.B. pro 1000 Einwohner), die Zahl der

Ärzte und des Pflegepersonals in Krankenhäusern und die Zahl der Fahrkartenschalter und deren Öffnungszeiten in Betracht. Neben der Tatsache, daß Mindestnormen keine Optimallösungen darstellen, bleibt zu beachten, daß durch die Verwendung von Hilfsgrößen eine Verschlechterung der Lösung eintreten kann, da es sich bei ihnen um Maßstäbe handelt, die bereits selbst Gegenstand der Verfolgung von Gruppeninteressen sein können, indem sie "ohne Schwierigkeit von potenten Interessenten in eine gewünschte Richtung 'modifiziert' und durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit zu 'allgemein akzeptierten Maßstäben' und letztlich zur Norm erhoben werden."¹⁾

Was Veränderungen der Leistungsqualität im Zeitverlauf angeht, kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Bei der Verknüpfung der Qualitätsmerkmale mit anderen Leistungsmerkmalen kommt diejenige mit dem Leistungspreis hinzu, indem etwa festgelegt wird, daß ein aus wirtschaftspolitischen Überlegungen gerechtfertigt erscheinender Höchstpreis für die betreffende Leistung nicht überschritten werden darf.

Zusammenfassend sind in Anlehnung an Witte und Hauschildt²⁾ und unter Berücksichtigung der angesprochenen Probleme bezüglich der Leistungsqualität folgende Fragen zu beantworten:

1. Welche Maßstäbe stehen zur Bestimmung der Leistungsqualität zur Verfügung? Wie lassen sich diese Maßstäbe definieren?

1) Kühne, Otto, a.a.O., S. 238

2) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 90

2. Welche Leistungsmerkmale sind inhaltlich festgelegt und welche sollen der Leistungseinheit zur freien Gestaltung überlassen bleiben?
3. Sind eindeutige Merkmale festlegbar oder müssen Mindestanforderungen definiert werden?
Sind Toleranzen erlaubt?
4. Bestehen Regelungen über die Veränderungen der Qualität im Zeitverlauf? Inwiefern kann technischer Fortschritt berücksichtigt werden?
5. Sind Qualitätsanforderungen mit anderen Merkmalen der Leistungskonzeption zu verknüpfen?

Zur Ausgestaltung des zweiten Merkmalkomplexes (Leistungsprogramm) kann im wesentlichen auf die früheren Ausführungen verwiesen werden. Zusätzlich zu beachten ist hier die Frage, ob und inwieweit die öffentliche Leistungseinheit - und im Privatisierungsfall die private Unternehmung - in andere Bereiche eindringen darf und ob gegebenenfalls bestimmte Betätigungsfelder ausgeschlossen werden sollen.

Insgesamt sind hier folgende Fragen zu beantworten:

1. Welche Produkte (Produktarten) werden erstellt (Sortimentsbreite)?
2. Durch welche Merkmale unterscheiden sie sich?
3. Gibt es gebundene Produktbereiche?
Wie weit darf die öffentliche bzw. die private Leistungseinheit in andere Bereiche eindringen und dort gegebenenfalls mit Privaten konkurrieren?
4. Ändert sich die Sortimentszusammenstellung im Zeitverlauf?
5. Bestehen Verknüpfungen zwischen der Ausgestaltung des Leistungsprogramms und anderen Teilen der Leistungskonzeption?

Beim dritten wichtigen Merkmal der Leistungskonzeption, der Leistungsmenge, ist bei der Betrachtung von Leistungen mit öffentlich-instrumentalem Charakter folgendes zu ergänzen. Zunächst sind in Übereinstimmung mit den Aussagen zu Erfassungsproblemen bei der Leistungsqualität auch hier Schwierigkeiten zu berücksichtigen; dies gilt hier wie dort vor allem für den Dienstleistungsbereich. Darüber hinaus tritt in Analogie zu den obigen Merkmalen sehr deutlich die Notwendigkeit hervor, Aussagen über die Verknüpfung von Leistungsmerkmal (Leistungsmenge) und den Abnehmern der Leistung zu machen. Genauso wie die Qualität und das Leistungsprogramm in Beziehung zur Nachfrage stehen, existieren auch bei der Leistungsmenge Verbindungen zum Nachfrager, was deutlich durch die Zusätze wie 'regelmäßig', 'angemessen', 'dienstbereit', 'hinreichend' und 'jedermann zur Verfügung'¹⁾ - allerdings in nicht operationalisierter Form - zum Ausdruck kommt. Eine genauere Beschreibung der Anforderungen an die Leistungsmenge wird nur durch Beobachtung der Märkte zu erreichen sein.

Neben den Fällen, die eine genauere zahlenmäßige Bestimmung der Leistungsqualitäten und -quantitäten erlauben (wie z.B. die Müllabfuhr), ist es für andere Bereiche erforderlich, Mindestzahlen zu nennen. Dort, wo dies für die Leistungsmenge selbst nicht möglich ist, bleibt der Weg offen, eine Einbeziehung der Mengen durch die Bestimmung von Kapazitäten zu erreichen.

Im Rahmen des zeitlichen Aspekts bleibt die wichtige Frage zu berücksichtigen, inwieweit der betrieblichen Leistungseinheit Freiheit zur Initiative bei sich ändernder Nachfrage eingeräumt wird. In den konkreti-

1) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 92

sierungsbedürftigen Einzelfällen hat es darum zu gehen, inwieweit eine Förderung oder Verhinderung einer wachsenden oder schrumpfenden Nachfrage betrieben werden darf oder nicht.

Folgende Fragen sind bei der Bestimmung und Operationalisierung des Merkmals Leistungsmenge von Bedeutung:

1. Welche Maßstäbe und Hilfsgrößen stehen zur Messung der Leistungsmenge zur Verfügung?
2. Welche Leistungsmengen werden verlangt, bzw. welche Kapazitäten sind vorzuhalten?
3. Ist die Leistung eindeutig durch technische Maßstäbe oder durch Mindestmengen bestimmt? Kann durch die Festlegung von Toleranzen eine hinreichend genaue Bestimmung der Menge erreicht werden? Wird die Menge an der Nachfrage orientiert?
4. Existieren Differenzierungen bezüglich der Abnehmergruppen?
5. Welche Verknüpfungen mit anderen Merkmalen der Leistungskonzeption existieren?
6. Soll sich die Leistungsmenge im Zeitverlauf ändern? Soll bzw. darf den Nachfrageänderungen gefolgt oder entgegengewirkt werden?

Die Bedeutung des Preises als viertes Merkmal der Leistungskonzeption läßt sich - und das ist nochmals hervorzuheben - darin erkennen, daß es sich um dasjenige Merkmal handelt, "das aus der technischen Leistung ein ökonomisches Phänomen macht."¹⁾ Die Höhe des Preises ist sowohl von den anderen Merkmalen abhängig wie umgekehrt die Qualität, das Sortiment und die Absatzmenge durch den Preis bestimmt werden.²⁾ Den zahlreichen Fragen, die im Rahmen der Preisbestimmung zu klären sind,

1) Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 93

2) Vgl. ebenda

kommt deshalb große Bedeutung zu, weil es sich bei den Preisen öffentlicher Leistungen um politische Preise handelt, und zwar auch dann, "wenn sie ähnlich wie Preise privatwirtschaftlich-erwerbswirtschaftlicher Betriebswirtschaften kalkuliert und auch verlangt werden."¹⁾

Im einzelnen ist zu klären, welche Bezugsgrößen zu wählen, welche tariflichen Staffelnungen anzuwenden und welche (sozialpolitischen) Preisdifferenzierungen angezeigt sind. Für alle drei Fragenkomplexe ist mit Thiemeyer nachdrücklich eine nicht immer deutlich gesehene Tatsache zu betonen, die sich auf die grundsätzliche Gültigkeit von Preisprinzipien bezieht. Thiemeyer²⁾ gelangt zu dem Ergebnis, daß es in der Praxis keine einheitlichen und einfachen Preisprinzipien gibt. "Die Vielfalt und Vielgestaltigkeit der Ziele und der Strukturen der gemeinwirtschaftlichen Betriebe implizieren eine entsprechende Vielgestaltigkeit der Preisstrategien und Tariftechniken. Eine solche Preistheorie ist notwendig kasuistisch. Sie enthält immer eine Fülle von empirischen Hypothesen über Wirkungen auf Angebot und Nachfrage, die überprüft und widerlegt werden können und eine Fülle

1) Kähne, Otto, a.a.O., S. 240

Dies erklärt sich daraus, daß von den Preisen öffentlicher Leistungseinheiten, auch wenn es sich um Kostenpreise oder Preise handelt, die der Erzielung eines Gewinnbeitrages dienen, Signalwirkungen ausgehen. Zu hoch festgesetzte Tarife z.B. bei der Bahn können ein ungewolltes Vordringen des Kraftfahrzeugverkehrs bewirken, wie andererseits "durch bestimmte tarifpolitische Maßnahmen öffentlicher Unternehmen private Unternehmen in ihrer Existenz gefährdet sind, deren Erhaltung auch langfristig gerechtfertigt erscheint." Oettle, Karl und Thiemeyer, Theo, Thesen über die Unterschiede zwischen privater Absatzpolitik ..., a.a.O., S. 39

2) Vgl. Thiemeyer, Theo, Probleme und Besonderheiten ..., a.a.O., S. 27 ff

von verteilungspolitischen Normen, deren Gültigkeit bestritten werden kann."¹⁾ So bleibt es der Klärung in Einzelfällen vorbehalten, an welchen Prinzipien und Regeln man sich bei der Entscheidung orientiert.²⁾ Ohne Anspruch auf Voll-

-
- 1) Thiemeyer, Theo, Probleme und Besonderheiten ..., a.a.O. S. 39
 - 2) Neben der Tatsache, daß bei der Vielgestaltigkeit der wirtschaftspolitischen Ziele und der konkreten Situationen, in denen öffentliche Aufgaben erfüllt werden, auch eine entsprechende vielgestaltige Preispolitik als Mittel zur Realisierung dieser Ziele erforderlich ist, ist zu berücksichtigen, daß Preisentscheidungen im öffentlichen Bereich nicht nur auf innerbetriebliche Prozesse abstellen (Orientierung an Kosten-
größen oder Gewinnzielen), sondern "sich vor allem auf die Analyse der Wirkungen der Preispolitik im betrieblichen Umfeld (im Original kursiv gedruckt)" stützen. Auf Fragen der 'richtigen' Zuordnung von Preisregeln zu wirtschaftspolitischen Zielen und die damit verbundenen vielfältigen Probleme, die sich daraus ergeben, daß die Preispolitik bei öffentlichen Leistungseinheiten sowohl volkswirtschaftliche als auch betriebswirtschaftliche Aspekte enthält, kann hier nicht näher eingegangen werden. Vgl. Thiemeyer, Theo, Probleme und Besonderheiten ..., a.a.O., S. 27 f

ständigkeit ist bei den Bezugsgrundlagen die Orientierung an der Gewinnverzichtsregel, dem Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip und den Kostenpreisregeln (durchschnittliche Stückkosten, kurzfristige/langfristige Grenzkosten) möglich.¹⁾ Witte und Hauschildt nennen neben den leistungsabhängigen auch leistungsunabhängige Bezugsgrundlagen.²⁾ Bei den Tarifen sind Entscheidungen über einheitliche und zweiteilige Tarife (Grundpreis und Arbeitspreis) und deren Zweckmäßigkeit zu treffen, wobei Fragen der internen Subventionierung und deren Probleme eine Rolle spielen. Bei den Preisdifferenzierungen sind Entscheidungen möglich über die Differenzierung nach Art der Leistungsempfänger (welche Empfänger sind nach welchen Kriterien zu begünstigen), nach Abgabemengen, nach Zeiten und nach der Verwendungsart. Kombinationen dieser Möglichkeiten sind bei der Preissetzung ebenfalls realisierbar.

Zuletzt sind innerhalb des Merkmalskomplexes Leistungspreis Entscheidungen darüber zu treffen, ob und in Abhängigkeit welcher Gegebenheiten sich die Preise im Zeitverlauf ändern.

Die wichtigsten Fragen zur Preiskonzeption lassen sich demnach wie folgt fassen:

1. Nach welcher Bemessungsgrundlage wird der Preis bemessen? Wie ist diese zu definieren?

1) Vgl. Thiemeyer, Theo, Probleme und Besonderheiten ..., a.a.O., S. 30 ff

2) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 94

2. Sollen darüber hinaus andere Preisbestandteile herangezogen werden (Tarifgestaltung, Preisdifferenzierung) und wie sollen sie miteinander verknüpft werden? In welchem Verhältnis stehen die Preisbestandteile zueinander?
3. Ist die Preishöhe eindeutig bestimmbar oder einseitig begrenzt? Wird die Preisbindung mit zusätzlichen Bedingungen verknüpft, wenn ja, um welche handelt es sich dann?
4. Wie soll der Preisänderungsprozeß geregelt werden und wie werden die Kompetenzen zur Preisänderung festgelegt?

Als letzter klärungsbedürftiger Komplex innerhalb der Leistungskonzeption sind die zusätzlichen Serviceleistungen¹⁾ zu nennen. Ohne hier nähere Einzelheiten im allgemeinen erörtern zu können, sollen beispielhaft einige solcher Serviceleistungen vorgestellt werden.²⁾ Ihre genaue Erfassung bleibt der Bestimmung im Einzelfall überlassen.

Die erste mögliche Kategorie von Serviceleistungen bezieht sich auf die Zeit vor der Lieferung und besteht in Kundenberatungen über angebotene Leistung, Benutzungsvorschriften, Qualitäts-, Tarif- und Preisfragen. Die zweite Gruppe von Serviceleistungen umfaßt alle zusätzlichen Aktivitäten während der Leistungsabnahme wie Kontrollen, Reparaturen, Wartungen usw. Schließlich sind Leistungen zusätzlicher Art zu regeln, die den Finanzierungsverkehr betreffen, wie Stundung, Zahlungserleichterungen und sonstige Finanzierungsmodalitäten.

1) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 95 ff

2) Oettle und Thiemeyer sprechen von Nebenleistungs- und Stundungspolitik. Vgl. Oettle, Karl und Thiemeyer, Theo, Thesen über die Unterschiede privatwirtschaftlicher Absatzpolitik ..., a.a.O., S. 39 f

Über folgende Fragen ist hier eine Entscheidung zu treffen:

1. Welche Serviceleistungen sollen neben der eigentlichen Leistung angeboten werden?
2. Wem ist die Ausgestaltung und der Einsatz von Serviceleistungen überlassen; wie groß ist der Gestaltungsfreiraum der Leistungseinheit?
3. Welchen Preis dürfen diese Leistungen haben?

Auch - oder besser besonders - bei Leistungen mit öffentlich-instrumentalem Charakter ist auf Fragen im Zusammenhang mit der Beeinflussung des betrieblichen Leistungsprozesses einzugehen. Dabei ist zwar zu berücksichtigen, daß gerade der Instrumentalcharakter Eingriffe in den Leistungsprozeß erfordert¹⁾; zu einer zielgerechten Beeinflussung bedarf es jedoch der Beachtung wichtiger Grundsätze.

Zunächst sind Eingriffe zu nennen, die den Leistungsprozeß in seinen verschiedenen Stufen betreffen, indem sie sich auf Beschaffung (einschließlich Kapitalbeschaffung), Personalpolitik, Lagerhaltung, Fertigung und Absatz beziehen. Solche Regelungen, deren Einzelheiten nur fallweise nachgegangen werden kann, wirken sich für die Führung der betroffenen Leistungseinheit, als deren Aufgabe die betriebliche Abwicklung und Erledigung der Sachaufgabe anzusehen ist, besonders einschneidend aus.²⁾ Es ist bei solchen Einengungen des Spielraums wirtschaftsmäßiger Aufgabenerfüllung deshalb wichtig, daß sie in Art und Umfang offengelegt und in der Zielkonzeption dadurch berücksichtigt werden, daß die Auswirkungen auf Leistungs-

1) Vgl. Kähne, Otto, a.a.O., S. 241 f

2) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 96 f

und Finanzierungskonzeption aufgezeigt werden.

Entsprechendes hat auch für Eingriffe zu gelten, die sich als Sonderleistungen¹⁾ bezeichnen lassen, da sie sich situationsgebunden in Anhängigkeit der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung ergeben können. Da das Eintreffen von Eingriffserfordernissen nicht vorausgesagt werden kann, kann eine Berücksichtigung und Konzipierung nur insofern erfolgen, als der Führung der öffentlichen Leistungseinheit - und entsprechend der privaten Unternehmung im Privatisierungsfall - gegenüber ein Eingriffsvorbehalt angemeldet und im Fall des Eintretens die Sonderleistung erfaßt und durch spezielles Entgelt abgedeckt wird. Auch Witte und Hauschildt sehen die "einzig vertretbare Lösung dieses Problems ... darin, daß derartige Sonderleistungen nur gegen spezielles Entgelt, vielleicht zu Selbstkostenerstattungspreisen, erbracht werden."²⁾ Gleichzeitig betonen sie, daß dies umso eher möglich ist, je sorgfältiger die Konzipierung der Leistungskonzeption erfolgt ist. Abschließend wäre für auferlegte Sonderleistungen zu klären, wie sie in den Leistungserstellungsprozeß einzugliedern wären, insbesondere ob Vorrangigkeit gegeben ist und welche zeitlichen Erfordernisse zu berücksichtigen sind.

1) Vgl. zu den Konfliktmöglichkeiten bei Sonderleistungen die Ausführungen auf S.166 ff dieser Arbeit

2) Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 98. Ähnlich auch Konow, Karl-Otto, Die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten, in: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 1, 1972, S. 26

7.2.1.2. Die Bestandteile der Finanzierungs- konzeption

Mit der Erstellung der Finanzierungs-konzeption soll dem in der Leistungskonzeption zum Ausdruck gebrachten (wirtschaftspolitischen) Wollen das (finanzielle) Können gegenübergestellt werden. Dies hat bei Gütern mit öffentlich-instrumentalem Charakter, deren Zielerreichungsgrad von der Leistung selbst sowie durch die Abgabebedingungen bestimmt wird, sowohl unter dem Aspekt finanzwirtschaftlicher Absicherung als auch unter Berücksichtigung des instrumentalen Charakters zu erfolgen.¹⁾

Damit wird der Sicht Kähnes gefolgt, dessen - im Vergleich zu Witte und Hauschildt weitergehende - Fassung der Finanzierungsseite auf die generelle Frage gerichtet ist, "wie die den Realgüterströmen entsprechenden Nominalgüterströme geartet sind und welche Faktoren ggf. auf Zusammensetzung und Substanz dieser Nominalgüterströme einwirken."²⁾ 3) Mit dieser erweiterten Betrachtung begründet Kähne die Verwendung des umfassenderen Begriffs Finanzierungs-konzeption, der anstelle der engeren Bezeichnung Gewinnkonzeption auch hier gebraucht wird.⁴⁾

1) Vgl. Kähne, Otto, a.a.O., S. 243

2) Ebenda, S. 245

3) Witte und Hauschildt beziehen bei der Erörterung ihrer Gewinnkonzeption zwar durchaus die geplanten Verluste mit ein, sehen die Aufgabe der Gewinnkonzeption aber dann vor allem vom Standpunkt der betrieblichen Leistungseinheit darin, ein Saldobewußtsein zu vermitteln und ein Steuerungselement für ökonomisches Verhalten zu etablieren.

4) Ähnlich auch Thiemeyer, Theo, Gemeinwirtschaftlichkeit ..., a.a.O., S. 204 und derselbe, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 29

Nach der hier vertretenen Auffassung hat die Finanzierungskonzeption in operationalisierter Form zunächst das Verhältnis zur Leistungskonzeption zu manifestieren, das im Öffentlichen anders als im privaten Bereich geartet ist. In allen Fällen, in denen Leistungen mit öffentlich-instrumentalem Charakter finanzwirtschaftlich wirksam werden, indem von der Sachaufgabenerfüllung finanzielle Belastungen ausgehen, dokumentieren die mit der Finanzierungskonzeption deklarierten Möglichkeiten die Ernsthaftigkeit des in der Leistungskonzeption enthaltenen politischen Wollens. Dabei ist der Leistungskonzeption in der Tat die Finanzierungskonzeption stets insofern übergeordnet, als nur das als Sachaufgabe im gewollten Umfang erledigt werden kann, was über den Markt hinaus ausreichend finanziert wird. Allerdings handelt es sich nicht um dieselbe Überordnung wie im privaten Bereich, innerhalb dessen nur das als Leistung angeboten wird und werden kann, was unter den gegebenen Bedingungen am Markt die Realisierung so großer finanzieller Beiträge erlaubt, daß ein (längerfristiges) Überleben der betreffenden Leistungseinheit ermöglicht wird. Während die Überordnung der Finanzierungs- über die Leistungskonzeption im privaten Bereich meint, daß nur die Leistung erbracht wird, die am Markt längerfristig Finanzierungsüberschüsse garantiert, meint Überordnung der Finanzierungs- über die Leistungskonzeption im öffentlichen Bereich, daß nur in dem Umfang zuschußbedürftige Leistungen angeboten werden können, wie der Träger finanzielle Mittel dafür auch tatsächlich bereitstellt. Indem dies geschieht, wird die Leistung als wichtiger als der durch sie erzielbare Finanzierungsbeitrag angesehen, da sie erstellt wird, obwohl die entstehenden Kosten nicht durch den Markt gedeckt werden (sollen). Bezogen auf Privatisie-

rungen rechtfertigt diese Überlegung auch die finanzielle Unterstützung Privater (z.B. leistungsbezogene Subventionierung), wenn bei so verstandener Dominanz der Sachaufgabenerfüllung sich Private finden, die ceteris paribus in der Lage sind, zu einem höheren Zielerreichungsgrad beizutragen.

Im folgenden sollen - wie das analog bei der Leistungskonzeption geschehen ist - Merkmale der Finanzierungskonzeption aufgezeigt und Fragen gestellt werden, die je nach Ausprägung des Einzelfalls alle oder teilweise zu beantworten sind, damit von einem eindeutigen Finanzierungsrahmen gesprochen werden kann. Nur ein solcher erlaubt die Einbeziehung privater Aufgabenerledigung, und zwar von beiden betroffenen Seiten aus gesehen: Von der öffentlichen Hand, die sich nur bei klaren Aussagen vor Übervorteilungen durch den Privaten schützen kann und vom Privaten aus, der nur dann die Gewinnmöglichkeiten aber auch die Verlustrisiken einer Übernahme öffentlicher Aufgaben gegeneinander abwägen kann.

Zu den wichtigsten Fragen, die bei der Konzipierung der Finanzierungsseite zu beantworten sind, gehört die nach der zulässigen Gewinnhöhe bzw. der erforderlichen Finanzierungshilfe. Es ist also keineswegs nur an den positiven Saldo gedacht, sondern selbstverständlich sind auch geplante Verluste öffentlicher Leistungseinheiten einbezogen. In Abhängigkeit der durch die Leistungskonzeption festgelegten Sachaufgabe sind grundsätzlich verschiedene Festlegungen¹⁾

1) Sehr deutlich treten bei solchen Entscheidungen auf den der betrieblichen Leistungseinheit vorgelagerten Ebenen die Wechselwirkungen zwischen Leistungs- und Finanzierungskonzeption hervor. Bei der Festlegung des finanziellen Rahmens kann die Prüfung der Frage notwendig werden, ob Einschränkungen der gewollten Sachaufgabe erforderlich sind oder ob sich die Leistungserfüllung durch zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten sichern läßt. Vgl. Kähne, Otto, a.a.O., S. 249

möglich, in denen sich stets die oben angesprochene Dominanz der Leistungs- über die Finanzierungskonzeption dokumentiert.

Für Bereiche positiver Finanzierungssalden, also Bereiche, in denen Gewinne realisiert werden, ist es einmal möglich, Gewinnmaximierung unter der Bedingung zuzulassen, daß davon kein Leistungsmerkmal (negativ) beeinflußt wird. In diesem Fall darf gewinnversprechenden Aktivitäten so lange nachgegangen werden wie garantiert ist, daß das festgelegte Leistungsangebot nicht in Mitleidenschaft gezogen wird. Eine weitere Möglichkeit der Gewinnbegrenzung kann in der Festsetzung eines bestimmten Höchstgewinns gesehen werden. Diese Regelung erscheint jedoch für eine Einzelleistung deshalb wenig sinnvoll, da man sich dadurch aller möglicher Gewinnbeiträge begibt, die ohne Verletzung des Leistungszieles über den Höchstgewinn hinaus realisierbar wären. Es wird deshalb eher eine andere Art der Gewinnbegrenzung realisiert, indem 'Übergewinne'¹⁾ bei einzelnen Leistungen innerhalb eines Leistungsverbandes (Bundesbahn, Bundespost, kommunaler Querverbund) zugelassen werden und eine Gesamt-Gewinnbegrenzung dadurch angestrebt wird, daß im Rahmen der internen Subventionierung andere defizitäre Bereiche durch diese Gewinne mitfinanziert werden. Wichtige Techniken der internen Subventionierung bestehen darin, trotz unterschiedlicher Kosten zu einem einheitlichen Preis anzubieten (z.B. einheitliche Tarifierung im Raum), trotz gleicher Kosten zu unterschiedlichen Preisen anzubieten (z.B. Kleinverbrauchertarife in der Energiewirtschaft, Sozialtarife in der Verkehrswirtschaft) und Preisdifferenzierungen einzuführen, die größer/kleiner

1) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 102

als die geschätzten Kosten sind (z.B. Pflegesätze in Krankenhäusern, Staffellungen im Eisenbahn Güterverkehr).¹⁾ Im öffentlichen Bereich wird mit diesen Techniken versucht, zur Erreichung sozialpolitischer, verteilungspolitischer, raumordnungspolitischer u.a. Ziele beizutragen, wobei auch zu berücksichtigen ist, daß oftmals eine einheitliche Preissetzung aus betriebstechnischen Erfordernissen notwendig ist. Ohne hier näher auf die Vor- und Nachteile und die sich ergebenden Zielkonflikte einzelner Regelungen eingehen zu können, ist mit Thiemeyer darauf hinzuweisen, daß jeder Vorgang interner Subventionierung "der Offenlegung und Begründung"²⁾ bedarf. Darauf kann bei Privatisierungsüberprüfungen im Rahmen der Organisation des Zustandekommens der Zielkonzeption hingewirkt werden, wobei beide der zu erörternden Möglichkeiten dafür geeignet erscheinen.³⁾

Charakteristisch für viele Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter sind die Fälle, in denen keine positiven Finanzierungssalden realisierbar erscheinen. Hier ist es möglich, "Mindestgrenzen des Erfolges"⁴⁾ festzusetzen, indem der öffentlichen Leistungseinheit z.B. vorgeschrieben wird, eine Mindestverzinsung des Eigenkapitals zu erwirtschaften und/oder mindestens eine

1) Vgl. Thiemeyer, Theo, Probleme und Besonderheiten ..., a.a.O., S. 36

2) Ebenda, S. 37

3) Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 216 ff dieser Arbeit

4) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 102

Deckung der laufenden Aufwendungen (Abschreibungen, Steuern, Konzessionsabgaben, Zinsen für Fremdkapital) zu realisieren.¹⁾ Derartige Mindestanforderungen sind durchaus üblich und kommen beispielsweise in der Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz in § 90 zum Ausdruck, in dem für wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinden verlangt wird, daß die Erträge so hoch sein müssen, daß mindestens alle Aufwendungen gedeckt werden (Abs. 1), Zuführungen zum Eigenkapital (Rücklagen) ermöglicht werden, die zur Erhaltung des Vermögens sowie zur technischen und wirtschaftlichen Fortentwicklung nötig sind (Abs. 2) und eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erzielt wird (Abs. 3). Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist die Klärung der Frage, ob es sich bei Mindestanforderungen der Finanzierung um nachgiebige oder strenge Bedingungen handelt. Daß die nachgiebige Bedingung, also die mögliche Reduzierung von Finanzierungsbeiträgen durch die Leistungseinheit und Abdeckung der finanziellen Lücke durch die Trägerkörperschaft mit der öffentlich-instrumentalen Aufgabenerledigung vereinbar ist, braucht nicht vertieft zu werden.²⁾

1) Faller spricht in diesem Zusammenhang von Minimalforderungen, die besonders bei kostenorientierter Preisbildung öffentliche Betriebe davor bewahren sollen, Substanzverluste wegen unterbezahlter Leistungen hinzunehmen. Umgekehrt eignen sich kostenorientierte Preise zum "Schutz der Konsumenten gegen mögliche Bereicherungsversuche der öffentlichen Hand anlässlich der Produktion oder des Vertriebs von Gütern des Gemeinbedarfs;" in diesem Fall wird von Maximalforderung gesprochen. Faller, Peter, Determinanten des preispolitischen Spielraums öffentlicher Betriebe, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1970, S. 177

2) Im Rahmen einer sorgfältig erstellten Finanzierungs-konzeption wären noch die Fragen zu klären, wie die potentielle Reduzierung des Anspruchs organisatorisch zu erfolgen hätte. Eine Möglichkeit dazu wäre die, daß immer dann die übergeordnete Instanz anzurufen wäre, wenn die finanzielle Mindestbedingung nur zu Lasten des Leistungsangebots eingehalten werden kann.

Aber auch die strenge Bedingung kann im Interesse der öffentlich-instrumentalen Leistungserstellung angebracht sein. Eine strenge Finanzierungsbedingung, die als 'letzte' Konsequenz eine Erhöhung der Abgabepreise erfordert, steht dann nicht im Widerspruch zum öffentlich-instrumentalen Charakter der Leistung, wenn dadurch die zukünftige Leistungsabgabe gesichert wird, die ansonsten wegen der Aufzehrung der Substanz der öffentlichen Leistungseinheit und mangelnder sonstiger Finanzierungsmöglichkeiten nicht mehr hätte erbracht werden können.¹⁾ Wichtig ist auch die Beantwortung der Frage, wie und durch wen in Fällen ohne volle Aufwandsdeckung, also dort wo ziel- und konzeptionsgemäß keine kostendeckenden Preise verlangt werden, die Finanzierung, d.h. auch die "betriebliche Substanzerhaltung und damit die Fortführung der Aufgabenerfüllung garantiert"²⁾ werden soll.

Der Frage nach den Finanzierungshilfen in den 'Verlustfällen' steht als Pendant die entsprechende Frage nach der Gewinnverwendung in den Überschüssen gegenüber. Sie besteht darin festzulegen, welche Anteile des definierten Gewinns an den Träger abzuführen sind und welche zur Selbstfinanzierung in der betrachteten Leistungseinheit verbleiben. Die genaue Fixierung dieser Anteile in der Finanzierungs-konzeption (gegebenenfalls durch Ober- und Untergrenzen und in Relation zu anderen ökonomischen Größen) schafft neben mehr Zielklarheit für die öffentliche Leistungseinheit auch Entscheidungshilfen für Privatisierungsfragen. Bei gleicher

1) Vgl. dazu auch Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 103

2) Kähne, Otto, a.a.O., S. 249

Aufgabenerfüllung durch Private (als Vergleichsgrundlage ist die Leistungskonzeption heranzuziehen, wobei um so bessere Ergebnisse zu erwarten sind, je exakter die Leistungskonzeption definiert ist) kann dann eine Privatisierung als empfehlenswert angesehen werden, wenn Private höhere Gewinnabgaben z.B. in Form von Konzessionsabgaben leisten können, als das bei öffentlicher Aufgabenerledigung der Fall war bzw. Private sich zur Leistungsverbesserung in der Lage sehen.

Zusammenfassend lassen sich zum Merkmalskomplex Gewinn- / Verlusthöhe folgende Fragen formulieren: ¹⁾

1. Ist die Gewinnhöhe nach oben begrenzt, wenn ja, wie ist die Begrenzung zu definieren?
2. Dürfen Gewinnobergrenzen in Teilbereichen von Leistungseinheiten zugunsten anderer Bereiche im Rahmen des internen Ausgleiches überschritten werden?
3. Sind Mindestbedingungen (Aufwandsdeckung, Höchstverlust) vorhanden und wie sind diese definiert? Handelt es sich um nachgiebige oder strenge Bedingungen?
4. Wie soll in Fällen mit Zuschußbedarf die Finanzierung gestaltet werden?
5. Wie sind in Fällen mit Gewinnerzielung die Anteile für Gewinnabführung/Selbstfinanzierung (Gewinnverwendung) festzulegen?

Die sorgfältige Konzipierung der Finanzierungs-konzeption verlangt darüber hinaus Aussagen zum zeitlichen Aspekt (Gewinnperiode) und zur Entwicklung im Zeitverlauf. Finanzierungszusagen bzw. die

1) Die inhaltliche Ausfüllung der Fragen, die an dieser Stelle als formelle Kriterien einer Finanzierungs-konzeption zu sehen sind, hat in jedem Einzelfall zu erfolgen. Nur dort kann eine Bestimmung der in der Wirtschaftspraxis in vielen Varianten auftretenden Kriterien vorgenommen werden.

Billigung von Gewinnen bei zielgerechter Erfüllung der Sachaufgabe haben in zeitlicher Hinsicht sowohl für öffentliche als auch für private Leistungseinheiten Konsequenzen für betriebliche Entscheidungen, was Investitionen, Personalpolitik, Rationalisierungen und die Entwicklung des technischen Fortschritts angeht. In diesem Zusammenhang sind Schwierigkeiten bei Privatisierungen vor allem in Verhandlungen über die zeitliche Anpassung der Preise (bzw. der leistungsbezogenen Subventionen) an die Kosten zu erwarten.¹⁾

Schließlich kann die Frage von Bedeutung sein, wie sich die betrachtete öffentliche Leistungseinheit (bzw. die private nach Privatisierung) zu anderen öffentlichen Betrieben zu verhalten hat. Hier kann durch Privatisierung erreicht werden, daß informelle Bindungen zum Verschwinden gebracht werden. Sind hingegen wechselseitige Bindungen erwünscht, ist dies ausdrücklich zu deklarieren.

1) Werden (genehmigungspflichtige) Preisgleitklauseln vereinbart, besteht die Schwierigkeit in der Auswahl der Kostenkomponenten, an die angeknüpft werden soll (z.B. Personalkosten, Materialkosten, Kapitalkosten). Die Fortschreibung des Entgelts, die sich nach einem Vorschlag eines Mustervertrages für die Beauftragung privater Müllabfuhrunternehmer zu 75% an der Entwicklung der Personalkosten und zu 25% an der Entwicklung von Material- und Kapitalkosten orientiert, stellt nur eine mögliche Lösung dar. Auch wenn genauere Bestimmungen darüber gemacht werden, welche Personalkosten gemeint sind (tariflicher Monatstabellenlohn der Lohngruppe IV der Arbeiter im öffentlichen Dienst) und für die Materialkosten der vom Statistischen Landesamt veröffentlichte Preisindex für industrielle Erzeugnisse zugrunde gelegt wird, fehlt eine Begründung für die zugunsten der Personalkosten ausgefallenen Gewichtung. Vgl. Gerhardt, Kurt, Mustervertrag für die Beauftragung privater Müllabfuhrunternehmen, in: Der Landkreis, 8-9/1977, S. 311

Dem Gliederungspunkt über "die Bestimmung eines operationalen Zielsystems als Entscheidungsgrundlage für Privatisierungsuntersuchungen" war es zuge-
dacht, zwei Aufgaben zu erfüllen: Er hatte erstens
deutlich zu machen, daß es für Privatisierungsüber-
legungen bei Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem
Charakter unabdingbar ist, eine Zielkonzeption ein-
schließlich einer Rangordnung der Ziele zu entwerfen,
und es sollte zweitens eine Orientierungshilfe dafür
gegeben werden, wie sich dies "in einer betriebs-
wirtschaftlich lesbaren und praktizierbaren Form"¹⁾
erreichen läßt. Während es hinreichend gelungen scheint,
die Notwendigkeit der Konzipierung einer Zielkonzeption
als Grundlage einer Privatisierungsuntersuchung heraus-
zustellen, ist für Operationalisierungsfragen dagegen
die Feststellung angebracht, daß beträchtliche Ope-
rationalisierungsprobleme auch nach dieser Untersuchung
ungelöst bleiben. Der Versuch, Rechenschaft darüber
abzulegen, welche Operationalisierungsfragen hier
nicht angesprochen sind, zeigt unter Verwendung der
Terminologie einer neueren Untersuchung zu Operationa-
lisierungsproblemen von Friedrich²⁾ folgendes Ergebnis.

Mit den hier vorgetragenen Spezifizierungen des Ziel-
inhalts hinsichtlich Qualität, Sortiment, Menge und
Preis (sachbezogene Operationalisierung), den Spezi-
fizierungen hinsichtlich des Zielzeitraums (zeitbe-
zogene Operationalisierung), den Anmerkungen zum
Zielgebiet (raumbezogene Operationalisierung), den
Hinweisen auf Zielerreichungsfolgen, die die Konse-
quenzen der Aufgabenerledigung (z.B. Abgabe unter
Kostenpreisen) auf die Substanzerhaltung der betrieb-

1) Witte, Eberhard, Im Konflikt ..., a.a.O., S. 982

2) Vgl. Friedrich, Peter, a.a.O., S. 111 ff

lichen Einheit ansprechen (konsequenzbezogene Operationalisierung), den Ausführungen zur Behandlung von Sonderleistungen sowie der Berücksichtigung der Zielordnung, d.h. der Frage, wie die Dominanz der Leistungs- gegenüber der Finanzierungsseite zum Ausdruck kommt (konzeptionsbezogene Operationalisierung), wird vorrangig den Besonderheiten und Schwierigkeiten der Operationalisierung öffentlicher Ziele Rechnung getragen. Demgegenüber werden solche Operationalisierungskriterien vernachlässigt, die sich öffentlichen und privaten Unternehmen in gleicher oder ähnlicher Weise stellen, deren Probleme also weitgehend unabhängig von öffentlicher oder privater Aufgabenerledigung vorhanden sind. Da die vorliegende Untersuchung sich nicht zum Ziel setzt, einen umfassenden Beitrag zu Operationalisierungsfragen zu liefern, wird auf Ausführungen zu Konkretisierungen hinsichtlich der Zielempfänger (personenbezogene Operationalisierung), auf eine Spezifizierung der zuzuordnenden Managementebene (ebenbezogene Operationalisierung wie z.B. Zuordnung der Ziele für die Auswahl des Führungspersonals) und auf Probleme im Zusammenhang mit der Verhandlungshilfe, also Fragen nach der Verwendung gebräuchlicher Zielmedien (sprachbezogene Operationalisierung, wie Gebrauch branchenbezogener Fachausdrücke), Fragen zum Zielverständnis (akzeptanzbezogene Operationalisierung, die Rücksicht auf die Mitwirkung z.B. Kunden, Lieferanten u.a. nimmt) sowie schließlich die Einbeziehung von Überlegungen der Reaktion von Partnern und Gegenspielern (reaktionsbezogene Operationalisierung) hier verzichtet.

Aber selbst dann, wenn diesbezügliche Erklärungen versucht werden, bleiben Schwierigkeiten übrig, die einer 'vollständigen' Operationalisierung entgegenstehen. Neben nicht ausreichenden Operationalisierungstechniken für die vielen unterschiedlichen Operationalisierungskriterien¹⁾, stellt sich einer erfolgreichen

1) Vgl. Friedrich, Peter, a.a.O., S. 127

'Übersetzung' öffentlicher Ziele vor allem entgegen, daß eine Vielzahl von Interessenten beeinflussend tätig zu werden versucht. Nicht nur beim Zustandekommen der Ziele und beim Versuch, während der laufenden Aufgabenerfüllung bestehende Satzungs- freiräume zu eigener Interpretation zu nutzen, sondern auch im Operationalisierungsstadium ist mit Interventionen der verschiedenen Interessenten zu rechnen. Unter Berücksichtigung dieser Probleme ist vor allem die Frage nach der Organisation des Zustandekommens der Zielkonzeption zu sehen.

Somit bleibt festzuhalten, daß auch dann, wenn wegen ungelöster Operationalisierungsfragen und heterogener Machteinflüsse nicht immer völlige Zielklarheit zu erreichen ist, man schon viel gewonnen hat, "Wenn wenigstens klar ist, welche Bestandteile eine ... Zielkonzeption benötigt."¹⁾ Trotz aller Schwierigkeiten, die besonders Friedrich sieht, hält auch er Operationalisierungsbemühungen und "Interpretation(en) der Zielvorstellungen des Unternehmensauftrages ... im Sinne der Erfüllung einiger Unternehmensziele" für vorteilhaft. Auch wenn Friedrich sich skeptisch hinsichtlich der Operationalisierung der gesamten Zielkonzeption äußert, hält er einen angemessenen Operationalisierungsrahmen bei solchen Projekten gegeben, "bei denen die Aktivitäten und Wirkungen noch überschaubar bleiben, nur wenige öffentliche Unternehmensziele tangiert werden und die Zahl der zur Operationalisierung erforderlichen Entscheidungsträger klein ausfällt."²⁾

1) Witte, Eberhard, Im Konflikt ..., a.a.O., S. 982

2) Friedrich, Peter, a.a.O., S. 127

7.2.2. Die Organisation des Zustandekommens der Zielkonzeption und deren Bedeutung für die Vertragsgestaltung in Privatisierungsfällen

Folgt man den bisherigen Überlegungen über die Bedeutung der Zielkonzeption, ergibt sich daraus für Privatisierungen folgende Konsequenz: Privatisierungen, die eindeutige Beurteilungen hinsichtlich der Erfüllung des Leistungsauftrages (und darüber hinaus Aussagen über den Grad der Zielerreichung durch Privatisierung) zulassen, erfordern, daß sich die in der Zielkonzeption erfaßten Merkmale in den Verträgen niederschlagen, die privater Aufgabenerledigung im öffentlichen Auftrag zugrunde zu legen sind. Um auch auf Dauer die gewünschte Sachaufgabenerledigung zu gewährleisten, kann es als notwendige Bedingung¹⁾ angesehen werden, Verträge zu konzipieren, deren Inhalte materiell mit denen der Zielkonzeption der jeweils betrachteten Leistungserstellung übereinstimmen.

Die Organisation des Zustandekommens der Zielkonzeption, d.h. auch diejenige des Zustandekommens von Verträgen, kann nicht als fest vorgegebener Prozeß angesehen werden, auch wenn rechtliche Vorschriften wie z.B. die Verdingungsordnung für Bauleistungen, Ausschreibungsrichtlinien u.a. beachtet werden müssen. Vielmehr ist zu überprüfen, inwieweit von der gewählten Organisation des Zustandekommens der Zielkonzeption die durch Privatisierung erreichbaren Ergebnisse beeinflußt werden. Hierbei ist die Frage nach der Beteiligung potentieller privater Erfüllungsgehilfen am Organisationsprozeß von erheblicher Bedeutung.

Witte und Hauschildt²⁾, die die Erstellung der Zielkonzeption als einen arbeitsteiligen Entscheidungspro-

1) Als hinreichende Bedingung ist eine funktionierende Kontrolle privater Aufgabenerledigung anzusehen.

2) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 112 ff

zeß (innerhalb der öffentlichen Hand) ansehen, unterscheiden drei Organisationsstufen. Innerhalb der ersten Stufe sollen alle Ansprüche und Wünsche gesammelt werden, die von politischen Instanzen und Interessengruppen an die betreffende Leistungseinheit herangetragen werden. Diese Sammlung von Informationen über die Interessenlage kann in Informationskonferenzen erfolgen oder mit Hilfe von sukzessiven Konsultationen durchgeführt werden. Während bei Konferenzen die verschiedenen Ansprüche gleichzeitig aufeinandertreffen, was Vorteile hinsichtlich einer sofortigen Anpassung von Ansprüchen aber Nachteile einer weniger sachgerechten Argumentation und Ausnutzung von Machtpositionen erwarten läßt, kann durch eine (schriftliche) sukzessive Befragung der Interessenten eher eine sachbezogene Argumentation erreicht werden, gegenseitige Abstimmungen sind jedoch hier nicht möglich. Für welche Gestaltung der Informationsstufe man sich unter Berücksichtigung von Vor- und Nachteilen und in Abhängigkeit von zeitlichen und örtlichen Aspekten entscheidet, kann dem Einzelfall überlassen bleiben. Die Entscheidung hat sich an der Frage zu orientieren, wie es gelingen kann, alle Interessenten und ihre Ansprüche so vollständig wie möglich zu erfassen. Das Ergebnis dieses Informationsprozesses besteht in einer Anspruchsliste, die umfassend über die Wünsche der Interessenvertreter orientieren soll.¹⁾

1) Vgl. Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, a.a.O., S. 114

An diese Informationsstufe hat sich die Interpretationsstufe anzuschließen, in der die gesammelten Interessen betriebswirtschaftlich interpretiert werden sollen. Dazu wird die Einsetzung eines Gremiums vorgeschlagen, das mit Personen zu besetzen ist, die in der Lage sind, die betriebswirtschaftlichen Konsequenzen der makroökonomisch gedachten Ansprüche zu erkennen und darzustellen. Der Kreis, dem die 'Übersetzenden' Personen entstammen, ist nicht generell vorher festlegbar; es muß sich jedoch nicht notwendigerweise um Mitglieder der Leistungseinheit selbst handeln, sondern ausgewählte und legitimierte Außenstehende kommen ebenso in Betracht. Die Entscheidung über die Zusammensetzung des Interpretationsgremiums hat sich allein an dem Kriterium 'fachliche Qualifikation' auszurichten. Woher die Mitglieder stammen, ist deshalb gleichgültig, da hier keine Entschlüsse zu fassen sind, sondern es darauf ankommt, vorurteilsfrei gesamtwirtschaftlich Gedachtes betriebswirtschaftlich lesbar zu machen.

In einer dritten Stufe (Entscheidungsstufe) ist über die betriebswirtschaftlich interpretierten Ansprüche (Anspruchslisten) so zu entscheiden, daß in allen Einzelheiten die Festlegung einer Zielkonzeption für die existierende oder zu gründende Leistungseinheit im politisch gewollten Ausmaß möglich wird. Hierzu ist

eine deutliche Kennzeichnung der bewußt nicht ausgefüllten Teile von Leistungs- und Finanzierungskonzeption notwendig. Welche Instanz zur Entscheidung legitimiert ist, hängt vom Einzelfall ab. Es können parlamentarische Mehrheiten auf Bundes-, Länder- oder Gemeindeebene sein, ein Fachminister oder Fachausschüsse. Ob und inwieweit in der Entschlußphase auch Personen beteiligt sind, die auf der Informations- und Übertragungsstufe mitgewirkt haben, ist offen.

Eine so zustande kommende Zielkonzeption kann die Grundlage für Privatisierungsüberlegungen bilden und zur Vertragsvereinbarung herangezogen werden, wenn eine Übereinstimmung von dem privaten Unternehmer und der öffentlichen Hand getragene Entscheidung zugunsten privater Aufgabenerledigung zustande kommt.¹⁾ Allerdings begibt man sich bei einer derartig organisierten Privatisierungsentscheidung der Möglichkeit, private Fachkenntnisse und Innovationsbereitschaft schon im Stadium der Vertragsgestaltung in vollem Umfang zu nutzen. Indem die öffentliche Hand mit 'fertigen' Vorstellungen auftritt und nach privaten Erfüllungsgehilfen sucht, reduziert sie aus der Sicht des Privaten die Entscheidung²⁾ nicht nur auf ein Minimum, das sich in Zusage oder Ablehnung

-
- 1) Die Entscheidung darüber, ob eine private Leistungserstellung gewählt oder die öffentliche Erledigung beibehalten wird, ist davon abhängig zu machen, welche Art der Aufgabenerledigung den höheren Zielerreichungsgrad verspricht.
 - 2) Davon unberührt bleibt der Entscheidungsspielraum, der ausdrücklich in der Zielkonzeption definiert ist und der - je nach dem Charakter der zu erfüllenden Aufgabe - unterschiedlichen Raum für unternehmerische Aktivitäten läßt.

erschöpft, sondern es wird hingenommen, daß sich zu solchen Bedingungen überhaupt keine private Leistungsbereitschaft zeigt. Sicher ist dies von der Stellung des öffentlichen Auftraggebers im Vergleich zum potentiellen Anbieter sowie von der in Frage kommenden Aufgabe abhängig.¹⁾ Werden allerdings nachträgliche Korrekturen und Zugeständnisse erforderlich, macht das einen erneuten Durchlauf der Entschluß-, gegebenenfalls auch der Interpretationsstufe notwendig.

Unabhängig von diesen Überlegungen kann es für die Privatisierung von Leistungen, bei denen es über die Orientierung am ordnungsgemäßen Aufgabenvollzug hinaus und zur Überwindung statischer Elemente darum geht, private Aktivitäten 'progressiver' zu nutzen und verstärkt kreatives Handeln einzuführen, empfehlenswert sein, die an einer Übernahme öffentlicher Leistungen interessierten Privaten stärker in den Entscheidungsprozeß der Privatisierung zu integrieren. Dadurch wird den Privaten die Möglichkeit eröffnet, die Leistungsseite von Anfang an mitzugestalten und alternative Leistungs- und Finanzierungskonzepte zu entwerfen.

1) Eine ausgeprägte Abhängigkeit vom öffentlichen Auftraggeber sieht Ploog im Bereich des Güternahverkehrs, da es sich dort "um eine Vielzahl kleinster und kleiner Unternehmen" handelt, "für die aufgrund der Übersetzung des Marktes mit Transportraum eine starke Kooperationsnotwendigkeit besteht." Daß sich dort dennoch eine Verbindung zwischen Nahverkehrsunternehmen und Bundesbahn ergibt, die weniger einen "Abhängigkeits- als einen Partnerschaftscharakter" zeigt, führt Ploog auf die Tatsache zurück, daß die Bundesbahn aus Wirtschaftlichkeitserwägungen "auf eine langfristige Zusammenarbeit mit Vertragsunternehmen angewiesen" ist und deshalb bei "der Preisfestsetzung nicht willkürlich verfahren" kann. Ploog, Helmut, Die Förderung der Kooperation zwischen Straßengüterverkehr und öffentlicher Eisenbahn als Instrument rationaler Verkehrspolitik, Diss., München 1974 S. 68 und 65

Dies läßt sich verwirklichen, wenn man von der oben beschriebenen Organisationsvorstellung abrückt und einen Vorschlag von Neuhoof zugrunde legt. Letzterer ist zwar ursprünglich auf die Erstellung der Zielkonzeption öffentlicher Leistungseinheiten bezogen, im Gegensatz zu Witte und Hauschildt ist dieser Vorschlag jedoch so angelegt, daß sich Private im Rahmen von Privatisierungsüberlegungen gut in den Organisationsprozeß eingliedern lassen.

Neuhoof erachtet es nicht als sinnvoll, von den Ansprüchen der Interessenvertreter auszugehen, da dadurch die Abstimmung mit den vorhandenen oder beschaffbaren Mitteln vernachlässigt wird. Er erwartet bessere Ergebnisse - und das gilt sinngemäß auch für die Organisation der Privatisierungsentscheidung - wenn die "betrieblichen Entscheidungsträger auf der Basis unterschiedlicher politisch-ökonomischer Zielsetzungen alternative Ziel-Mittel-Konzeptionen ... entwickeln". Die Suche danach hat sich sowohl auf die "Analyse der verfügbaren oder beschaffbaren Mittel"¹⁾, ²⁾ zu be-

1) Neuhoof, Bodo, a.a.O., S. 160

2) Es ist davon auszugehen, daß die Menge der beschaffbaren oder verfügbaren finanziellen Mittel nicht von vornherein genau fixiert ist, "sondern unter anderem stark von den Intentionen der verantwortlichen politischen Organe bestimmt wird" (Neuhoof, Bodo, a.a.O., S. 160). Den unterschiedlichen Finanzierungsbeiträgen - und der sich darin widerspiegelnden Ernsthaftigkeit, wirtschaftspolitische Ziele zu verfolgen - sind dann die von den betrieblichen Leistungseinheiten als realisierbar erachteten Möglichkeiten der Aufgabenerledigung gegenüberzustellen. Dabei kann es zweckmäßig sein, sich an Mindestanforderungen der Leistung zu orientieren und die Bestrebungen darauf zu richten, über diese hinausgehend durch Verbesserungen der Leistung zu einem höheren Zielerreichungsgrad beizutragen. Die wirtschaftspolitischen Ziele wie sozialpolitische, umweltpolitische, strukturalpolitische, raumordnungspolitische, gesundheitspolitische u.a. bleiben ansonsten davon unberührt.

ziehen und ist - was die Leistungsseite angeht - auf Mindestanforderungen an die gewünschte Leistung zu gründen.¹⁾ Ein solches Vorgehen weist notwendigerweise der betrieblichen Leistungseinheit (bei Privatisierungsuntersuchungen ist das die private Unternehmung) eine aktive Rolle beim Organisationsprozeß zu. Die so zustande kommenden alternativen Ziel-Mittel-Konzeptionen, die deutlich das individuelle Leistungsvermögen einzelner betrieblicher Leistungseinheiten widerspiegeln, sind den politisch legitimierten Entscheidungsträgern zur Entscheidung zu überlassen. Sollte der Fall eintreten, daß keine der vorgelegten Alternativen von der Entscheidungsinstanz akzeptiert wird, ist eine Rückkopplung insofern möglich, als unter Hinweis auf vorhandene Mängel der Entwurf neuer Ziel-Mittel-Konzeptionen angeregt werden kann.

Durch die so skizzierte Organisation der Privatisierungsentscheidung lassen sich folgende Vorteile realisieren:

1. Die Ziel-Mittel-Kombinationen enthalten wegen des simultan ablaufenden Bestimmungsprozesses von Ziel- und Mittelentscheidungen keine unbestimmten Zielerfordernisse mehr.

1) Entsprechend den Anforderungen an die Zielkonzeption kennzeichnet Neuhof in vereinfachter Weise eine Zielalternative folgendermaßen: "Wenn dem Betrieb A für die Planperiode P zur Finanzierung ... insgesamt x DM zur Verfügung stehen, könnte er die ihm gestellte Bedarfsdeckungsaufgabe mit einer Wahrscheinlichkeit w in folgender Weise erfüllen: ... Es müßten sodann präzisierete Angaben über die mit Hilfe der angenommenen Mittel realisierbare Leistungskonzeption sowie über die damit verbundene Kosten- und Erlösrelation gemacht werden". Neuhof, Bodo, a.a.O., S. 160

2. Es gelingt, die Vorstellungen Privater, deren Sachkenntnis und Innovationsbereitschaft schon bei der Organisation der Privatisierungsentscheidung zu nutzen.
3. Im Privatisierungsfall können die Privaten die von ihnen selbst entwickelten Ziel-Mittel-Konzeptionen ihrem Aktivwerden zugrunde legen. Auf diese Weise kann eine stärkere Nutzung individuellen Leistungsvermögens erreicht werden. Dabei hat man davon auszugehen, daß nur solche Konzeptionen von den öffentlichen Entscheidungsträgern zugelassen werden, die den Anforderungen entsprechen, die an eine vollständige Zielkonzeption gestellt werden.
4. Dieses Vorgehen ermöglicht die Nutzung privaten Konkurrenzstrebens bereits im Stadium der Entscheidungsvorbereitung.
5. Die Gegenüberstellung von Mitteln und Zielen erfolgt außerhalb des öffentlichen Bereichs, was hinsichtlich der Überwindung von Widerständen von Bedeutung ist, die innerhalb des öffentlichen Bereichs einer genauen "Abstimmung der ... vor der Öffentlichkeit vertretenen Ziele mit den zur Erreichung dieser Ziele bereitzustellenden Mitteln"¹⁾ erfahrungsgemäß entgegengebracht werden.

1) Neuhoof, Bodo, a.a.O., S. 162

7.3. Privatisierungsmöglichkeiten und -grenzen bei Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter

7.3.1. Die Verknüpfung öffentlicher mit privatwirtschaftlichen Zielen als Voraussetzung der Übernahmebereitschaft durch Private

Bei den buy or make-Entscheidungen innerhalb der Privatisierungsuntersuchungen von Hilfs- und Serviceleistungen der öffentlichen Hand kann in der Regel davon ausgegangen werden, daß ein privates Angebot neben der öffentlichen Eigenerzeugung besteht, auf das zurückgegriffen werden kann; in diesen Fällen wird eine private neben einer öffentlichen Leistungserstellung in der Absicht betrieben, privatwirtschaftliche Ziele - insbesondere das Gewinnziel - zu verfolgen.

Bei Aufgaben mit öffentlich-instrumentalem Charakter kann davon nicht ohne weiteres ausgegangen und unterstellt werden, daß sich Private finden lassen oder vorhanden sind, die bereit und in der Lage sind, eine bestimmte öffentliche Aufgabe automatisch in der gewollten Weise zu erfüllen. Die Möglichkeit zur Privatisierung hängt vielmehr davon ab, ob die mit der öffentlichen Aufgabe angestrebten Ziele freiwillig von Privaten erfüllt werden, was auf nichts anderes als auf die Frage hinausläuft, ob sich die öffentlich gewollten Ziele mit dem privatwirtschaftlichen Gewinnziel verknüpfen lassen. Nur wenn bei der Verfolgung von Zielen, die mit öffentlichen Leistungseinheiten angestrebt werden, auch Raum für die Verfolgung privatwirtschaftlicher Ziele bleibt, kann mit privater Leistungsbereitschaft gerechnet werden und lassen sich erfolgversprechende Privatisierungen erwarten, bei denen Private die geforderte Leistung zu günstigeren Bedingungen freiwillig erbringen.

Daß sich genau fixierte Leistungsansprüche durchaus mit dem privaten Gewinnziel verknüpfen lassen, auch wenn mit der Leistungsabgabe am Markt keine Gewinne zu erzielen sind, äußert sich folgendermaßen. Sieht man von Fällen ab, in denen zu hohe Investitionsanforderungen oder besondere Sicherheitsrisiken die private Leistungsaufnahme von vorneherein ausschließen, lassen sich Verbindungen öffentlicher und privatwirtschaftlicher Ziele immer dann erreichen, wenn die öffentliche Hand dem privaten Aufgabenträger all diejenigen Gewinne ganz oder teilweise beläßt, die Private bei gleicher Aufgabenerfüllung durch Nutzung günstiger eigener Produktionsbedingungen realisieren können.¹⁾ Die neben den Einsparungserlösen erforderlichen staatlichen Zuschüsse²⁾ sind so zu gestalten, daß der Anreiz zu wirtschaftlicher Produktion erhalten bleibt. Möglichkeiten dazu werden in der leistungsbezogenen Subventionierung³⁾ bzw. in Zuschüssen in Form von Festbeträgen gesehen, wobei zu vermeiden ist, daß eine bestimmte Rendite für den Privaten ex ante garantiert wird.⁴⁾

-
- 1) Vgl. dazu auch Frotz, Hans, a.a.O., S. 1664; auch der Bund der Steuerzahler sieht "zwischen privatwirtschaftlicher Rentabilität und Sozialverpflichtung ... keineswegs ein Spannungsverhältnis, das unlösbar ist." Bund der Steuerzahler (Hrsg.), Entstaatlichung. Wie man die öffentlichen Haushalte durch Verlagerung von Aufgaben auf Private entlasten kann, Wiesbaden 1975, S. 24
 - 2) Diese sind zur Erreichung des Einsparungsziels niedriger anzusetzen als die Zuschüsse, die die öffentliche Leistungseinheit erhält.
 - 3) Dies hält der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft für angebracht. Vgl. dazu aus S. 88 dieser Arbeit.
 - 4) Vgl. dazu die Ausführungen des Bundes der Steuerzahler, wo auf eine entsprechende Stellungnahme von Graf Lambsdorff hingewiesen wird. Vgl. Bund der Steuerzahler (Hrsg.), Entstaatlichung ..., a.a.O., S. 24

Ein Ausloten von Gewinnchancen ermöglicht sich für den an einer Übernahme interessierten Privaten dadurch, daß entweder die öffentliche Hand die detaillierten Leistungsanforderungen einschließlich der Finanzierungsbedingungen vorgibt (Organisationsmöglichkeit I) oder die privaten Interessenten sich selbst aktiv an der Formulierung alternativer Ziel-Mittel-Kombinationen beteiligen (Organisationsmöglichkeit II).¹⁾

Die Privaten zugestandene Möglichkeit der Gewinnerzielung durch Kostensenkung enthält ein dynamisch-unternehmerisches Element, das private Initiative zu induzieren vermag, da mit zusätzlichen Anstrengungen zusätzliche Gewinne in Aussicht gestellt werden. Auch Fischer-Menshausen sieht einen wirksamen "Anreiz zur verantwortlichen Übernahme öffentlicher Aufgaben und Ausgaben ... (im) Appell an das privatwirtschaftliche Erwerbsstreben. Staatsentlastendes Privathandeln, das den Staat auch von den finanziellen Verpflichtungen des Aufgabenvollzugs ganz oder teilweise befreit, ist im allgemeinen nur auf der Grundlage von Rahmenbedingungen erreichbar, die es Privaten aufgrund ökonomisch-rationalen Kalküls attraktiv erscheinen lassen, öffentliche Aufgaben und Ausgaben in eigene Verantwortung zu übernehmen."²⁾

Unabhängig von der jeweiligen Ausgestaltung bleibt aus betrieblicher Sicht zu berücksichtigen, daß bei Übernahme öffentlicher Leistungen wichtige Entscheidungsbefugnisse den Betrieben von vornherein abgenommen werden, wenn sowohl die Leistungen in Einzelheiten vorherbestimmt sind, als auch der Abgabepreis

1) Vgl. S. 216 ff dieser Arbeit

2) Fischer-Menshausen, Herbert, a.a.O., S. 549

genau fixiert ist. In solchen Fällen reduziert sich der private Entscheidungsspielraum soweit, daß Initiativen lediglich auf der Kostenseite möglich bleiben. Aber auch dann, wenn Mengen, Qualitäten und Preise unbeeinflußbar sind, kann privates Interesse vorhanden sein bzw. geweckt werden und sich unternehmerische Initiative nutzen lassen. Das ist besonders dann möglich, wenn der Private sich mit ähnlichen Leistungen bereits auskennt, Erfahrungen sich vorteilhaft auswirken, größere betriebliche Einheiten vorhanden oder realisierbar sind und Vorteile der Kostendegression genutzt werden können.

Die Entfaltungsmöglichkeiten Privater werden - sieht man von den genau fixierten Leistungen und Preisen ab - dann größer, wenn lediglich Mindestanforderungen an Leistung und Preise gestellt werden. Über Kosteneinsparungen hinaus sind hier durch Leistungsbesserungen und/oder Preissenkungen unter den festliegenden Höchstpreis auch Umsatz- und Ertragssteigerungen möglich. Derartige unternehmerische Entscheidungen, die sich an den Nachfrageelastizitäten orientieren, können durchaus im 'öffentlichen Interesse' liegen, was am deutlichsten bei Beeinflussungszielen zum Ausdruck kommt, die auf Nachfrageausweitungen gerichtet sind; bei Bedarfsdeckungszielen kann sich dieses Verhalten - wenn auch nicht ausdrücklich mit der öffentlichen Aufgabe verfolgtes Ziel - durchaus mit der Leistungserstellung in Übereinstimmung befinden.

Die Kennzeichnung dieser Privatisierungsmöglichkeiten macht deutlich, was von Verlagerungen erwartet werden kann und was nicht möglich ist. Häufig kann es erforderlich sein, den privaten Erfüllungsgehilfen in nicht viel geringerem Umfang zu subventionieren als den öffentlichen Leistungsträger. Auch muß man sich damit zufriedengeben, Haushaltseinsparungen zu realisieren,

die kleiner sind als der insgesamt vorhandene Finanzierungsbedarf bei öffentlicher Aufgabenerledigung. Die Fälle, in denen durch Privatisierung ein völliger Abbau des Finanzierungsbedarfs und die völlige Entlastung öffentlicher Haushalte bei gleicher Aufgabenerledigung erreichbar sind, dürfen nicht die einzigen sein, für die Privatisierungen ins Auge gefaßt werden; es ist vielmehr anzunehmen, daß diese die Ausnahme bilden.

Damit wird gleichzeitig die Grenze von Privatisierungsmöglichkeiten angesprochen. Sie liegt bei Aufrechterhaltung des Leistungsauftrages eindeutig dort, wo es privaten Anstrengungen nicht mehr möglich ist, Unterschiede zwischen öffentlicher und privater Produktion aufzuspüren und diese hinsichtlich des privaten Gewinnziels und hinsichtlich öffentlicher Ziele zu nutzen.

Private sind jedoch nicht nur bereit, in Verfolgung des Gewinnziels Leistungen für die Gemeinschaft zu erbringen. Es gibt Bereiche öffentlicher Aufgaben im Sozial- und Gesundheitsbereich, "bei denen die Zielvorstellungen einzelner privater Gruppen und die Intensität ihres Engagements mit den Intentionen des Staates von vorneherein harmonisieren oder sich leicht aufeinander abstimmen lassen, (so daß) aus dieser Interessenkonvergenz auf eine latente Leistungsbereitschaft der privaten Seite geschlossen werden (kann), die der Staat in der Regel durch bloße Bekundung seines Kooperationswillens in Anspruch nehmen kann."¹⁾ Die von der öffentlichen Hand ausgehenden Impulse zur Erschließung privater Initiativen sind hier nicht auf das Erwerbsstreben gerichtet,

1) Fischer-Menshausen, Herbert, a.a.O., S. 548

sondern haben sich fördernd und motivierend an den im Gesundheits-, Erziehungs- und Kulturbereich sowie in der Verkehrssicherung vorhandenen Bürgersinn, das karitative Engagement und die private Opferbereitschaft zu wenden.¹⁾

Auch hier wird eine zielfördernde Nutzung privater Leistungsbereitschaft kaum ohne die finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand möglich sein, wobei davon ausgegangen werden kann, "daß jede DM öffentlicher Subventionen, Transfers oder Zuwendungen dann gut angelegt ist, wenn sie gleichsam multiplikativ private Aktivitäten und Ausgaben für die gleichen politisch gewünschten Zwecke freisetzt."²⁾ Die sorgfältige Erfassung der gewollten Leistung ist auch hier unabdingbar, worauf nachdrücklich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium hinweist, wenn er ausführt, "daß dieser angestrebte Effekt jedes Jahr einer sorgfältigen und öffentlich kontrollierbaren Prüfung unterworfen wird, wobei eine Beurteilung der öffentlichen Übertragungen nach einer genauen Spezifikation der mit ihnen bezweckten politischen Absichten zu erfolgen hat."³⁾

1) Vgl. Fischer-Menshausen, Herbert, a.a.O., S. 548 sowie Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Zur Lage ..., a.a.O., S. 1009

2) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Zur Lage ..., a.a.O., S. 1009

3) Ebenda

Läßt sich in der einen oder anderen Art private Leistungsbereitschaft erkennen und zielfördernd nutzen, steht einer Privatisierung, was die Existenz bzw. Existenznotwendigkeit einer öffentlichen Leistungseinheit als solche betrifft, nichts im Weg. Anders ausgedrückt kann kein irgendwie definiertes Eigeninteresse des Instruments 'öffentliche Leistungseinheit' aus sich heraus eine Privatisierung verbieten; öffentliche Leistungseinheiten mit instrumentalem Charakter existieren nur, um eine Sachaufgabe vorrangig zu erfüllen.¹⁾ "Erweist sich dieses Instrument als nicht hinreichend praktikabel (Verbesserungsmöglichkeiten durch Privatisierung können dies andeuten, Anm. des Verf.), so muß es verändert werden, gleich, ob es einem irgendwie definierten Eigeninteresse der betroffenen Einrichtung zuträglich ist oder nicht. Ein Eigeninteresse gemeinwirtschaftlicher Betriebswirtschaften als Betriebswirtschaft ist ... als grundsätzlich unzulässig anzusehen."²⁾

1) So auch Oettle, der feststellt, daß öffentliche Betriebe "als Instrumente ihrer Eigentümer geborene Ausführungsorgane" sind. Oettle, Karl, Verkennen die öffentlichen Unternehmen ihren Auftrag? a.a.O., S. 68

2) Kähne, Otto, a.a.O., S. 97

7.3.2. Vom öffentlichen zum privaten Monopol?

In vielen Bereichen nehmen öffentliche Leistungseinheiten eine Marktstellung ein, die als monopolistisch bzw. marktbeherrschend zu bezeichnen ist. Die Merkmale der Marktbeherrschung nach § 22 GWB, nach denen ein Unternehmen dann marktbeherrschend ist, wenn es ohne Wettbewerber ist oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist (§ 22 Abs. 1, Nr. 1) oder wenn es eine im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überragende Marktstellung hat (§ 22 Abs. 1, Nr. 2), können im öffentlichen Bereich häufig als gegeben angesehen werden.

Für die Bundesrepublik Deutschland lassen sich zwei Bereiche öffentlich-rechtlicher Monopole, die Finanzmonopole (Branntweinmonopol, Zündwarenmonopol) und die Verwaltungsmonopole unterscheiden.¹⁾ Zu den hier allein interessierenden Verwaltungsmonopolen zählen die staatsunmittelbaren Verwaltungsmonopole (Post- und Fernmeldemonopol, Eisenbahnmonopol, Schleppmonopol, Monopol zum Bau der Autobahnbetriebe, Monopol für die Aufbewahrung von Kernbrennstoffen) und die körperschaftlichen Verwaltungsmonopole (Arbeitsvermittlungsmonopol, landwirtschaftliche Einfuhrmonopole und gemeindliche Monopole).

Aus wirtschaftlicher Sicht zeigt sich bei der Frage nach den Gründen, die die öffentliche Hand als Monopolist tätig werden lassen, bei einer Beschränkung auf die wichtigsten Zusammenhänge, folgendes.

Monopole finden sich dort, wo technische Gegebenheiten einen Alleinanbieter notwendig machen wie im

1) Vgl. Jockel, Dieter, Öffentlich-rechtliche Monopole. Ein Beitrag zum Problem der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand. Diss., Köln 1968, S. 43 ff

schienengebundenen Verkehr, im netzgebundenen Fernmeldeverkehr, bei der leitungsgebundenen Strom-, Gas- und Wasserversorgung sowie bei der leitungsgebundenen Entsorgung (Kanalisation). Das Erstellen dieser Leistungen kann aus wirtschaftlichen und anderen Gründen¹⁾ nur in konkurrenzlosen Betrieben erfolgen, da ortsfeste Anlagen erforderlich sind, "deren Kapazität nicht beliebig gewählt werden kann, sondern zwangsläufig selbst bei der kleinsten Auslegung vergleichsweise groß ist, und für die erhebliche Investitionen zu tätigen sind."²⁾ Öffentliche Monopolunternehmen wie die Post und die Bahn auf Bundesebene und die zahlreichen Ver- und Entsorgungsbetriebe mit Monopolcharakter auf Gemeindeebene sind in diesen Leistungsbereichen charakteristisch. Allerdings wird die öffentliche Hand als Alleinanbieter nicht nur wegen eines mehr oder minder großen Investitionsbedarfs tätig (die Aussicht auf Alleinbieterschaft läßt ebenso privates Engagement erwarten), sondern andere Überlegungen treten hinzu. Im Falle technischer Monopole ist häufig ein öffentliches Regulierungsbedürfnis³⁾ festzustellen, das darauf gerichtet ist, die Ausnutzung von Monopolgewinnen und sonstige ungewollte Auswirkungen der Alleinbeherrschung knapper Güter zu verhindern. Zur Vermeidung von Mißbräuchen der Monopolmacht sind die öffentlichen Monopole regelmäßig in Auflagen gebunden, die sich einmal auf die Finanzierungsseite beziehen (z.B. Verzicht auf Gewinne, Hinnahme von Tarifen, die auf sozialpolitische, raumordnungspolitische u.a. Ziele Rücksicht nehmen) und die zum anderen die Leistungs-

1) Neben der Unwirtschaftlichkeit und Ressourcenverschwendung konkurrierender Netze und Anlagen spricht auch die zusätzliche Belastung der Umwelt gegen derartige Mehrfachauslegungen.

2) Diederich, Helmut, Verkehrsbetriebslehre, a.a.O., S. 57

3) Vgl. Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 62

seite betreffen (z.B. Beförderungspflicht, Forderung nach einem flächendeckenden Angebot, Verpflichtung zur Kapazitätsvorhaltung in bestimmtem Umfang, Bedienung auch über Spitzenzeiten hinaus).

Monopolistische Strukturen bei öffentlicher Aufgabenerledigung sind auch dort anzutreffen, wo keine technischen Gründe einen Alleinanbieter erforderlich machen. Eine Alleinanbieterschaft der öffentlichen Hand, die sich auf Gesundheits- und Hygieneüberlegungen gründet und die durch Abnahme- und Benutzungszwang zustande kommt, findet sich z.B. häufig bei der kommunalen Müllabfuhr und bei Schlachthöfen. Obwohl einer privaten Leistungserstellung (ggf. auch durch mehrere private Unternehmen) keine zwingenden technischen Gegebenheiten entgegenstehen und "ohne daß es dritten Unternehmern ausdrücklich untersagt ist, gleiche Leistungen wie die Gemeinden anzubieten,"¹⁾ können wegen eines 'dringenden öffentlichen Bedürfnisses' die Gemeinden durch die zwangsweise Anordnung der Benutzung der gemeindlichen Einrichtungen eine Alleinanbieterschaft erzeugen.²⁾ Die durch Benutzungszwang entstehenden Ausschließlichkeitsrechte schaffen Alleinanbieter, die ebenfalls als rechtliche Monopole bezeichnet werden.³⁾

1) Jockel, Dieter, a.a.O., S. 54

2) Die Bereitstellung der betreffenden Leistung durch Dritte wird indirekt dadurch ausgeschlossen, daß der Benutzungszwang eine Nachfrage nach anderen als den von der Gemeinde angebotenen Leistungen nicht zustande kommen läßt.

3) Vgl. Jockel, Dieter, a.a.O., S. 54; ausdrücklich weist Jockel auf die Sonderstellung rechtlicher Monopole durch Benutzungszwang bei den Gemeinden hin. Während rechtliche Monopole sonst ein Verbot Dritten gegenüber enthalten, die monopolisierte Tätigkeit auszuüben, entfällt dies bei den durch Benutzungszwang begründeten kommunalen Monopolen. Vgl. Jockel, Dieter, a.a.O., S. 9 ff

Neben diesen finden sich faktische Monopole¹⁾ z.B. im kommunalen Verkehrsbereich. Sie kommen häufig wegen der Beanspruchung von Sondernutzungen öffentlichen Verkehrsraumes zustande, über dessen Nutzung die Gemeinden zu entscheiden haben. Neben der Eigenausübung der Tätigkeit durch die Gemeinden sind zwar Drittnutzungen über Konzessionsverträge möglich, aus anderen Gründen wird jedoch oft die öffentliche Alleinanbieterschaft vorgezogen.

Für Privatisierungsuntersuchungen, die in öffentlich-wirtschaftlichen Monopolbereichen ansetzen, interessieren vor allem zwei Fragen. Die erste ist darauf gerichtet, die Aktivitäten bestehender öffentlicher Monopolisten daraufhin zu untersuchen, ob sich damit notwendigerweise Alleinanbieterschaft verbindet, auf die auch in Privatisierungsfällen nicht verzichtet werden kann. Dort, wo Wettbewerb nicht möglich erscheint, wo bei Privatisierungen also aus öffentlichen private Monopole würden, entstehen zusätzliche Probleme bei Verlagerungen, die über das bisher Gesagte hinaus zu berücksichtigen sind. Damit ist die zweite Frage bereits angesprochen, innerhalb der zu klären ist, welche weiteren Kriterien der Privatisierung man in den Fällen zu beachten hat, in denen sich mit Privatisierungen private Alleinanbieterschaft verbindet. Indem die Frage so gestellt wird, wird auf die häufig im Zusammenhang mit Privatisierungen vorgebrachte pauschale Forderung nach Verhinderung privater Alleinanbieter²⁾ verzichtet und nach den Bedingungen gesucht, die erfüllt sein müssen, wenn

1) Faktische Monopole "gründen sich unmittelbar auf tatsächliche wirtschaftliche Verhältnisse, die es dem Monopolinhaber ermöglichen, jegliche Konkurrenz auszuschließen." Jockel, Dieter, a.a.O., S. 9

2) Als einen Grundsatz für Privatisierungen nennt u.a. der Deutsche Städtetag: "Verträge mit Privaten über die Übernahme von bisher öffentlichen Leistungsangeboten sollten ... mit mehreren privaten Unternehmen geschlossen werden, um Monopole zu vermeiden." Deutscher Städtetag, a.a.O., S. 45

private Alleinanbieter zugelassen werden.

Ein Einbau von Konkurrenzmechanismen durch Privatisierung, d.h. auch eine wünschenswerte Reduktion der Unternehmensgröße wettbewerbslos agierender Monopolunternehmen, gelingt zunächst durch Abspaltung von Hilfs- und Serviceleistungen. Entlastungen dieser Art kommen sowohl für die großen Bundesunternehmen Deutsche Bundespost (DBP) und Deutsche Bundesbahn (DB) als auch für gemeindliche Monopolunternehmen in Betracht, ohne daß 'Kernbereiche' öffentlicher Aufgabenerledigung unmittelbar davon berührt werden.¹⁾

Die Einbeziehung im Wettbewerb stehender privater Unternehmen ist darüber hinaus bei solchen Leistungen möglich, die in den eigentlichen Kernbereich öffentlicher Monopolisten hineinreichen. Welche Möglichkeiten der zielfördernden Arbeitsteilung zwischen öffentlichen Monopolisten und privaten Unternehmen unter Nutzung privater Wettbewerbsanstrengungen sich unter welchen Bedingungen eröffnen, soll an einigen Beispielen aus dem Bereich der DBP und der DB gezeigt werden.

Die derzeit als aktuell anzusehenden Forderungen nach verstärkter Beteiligung Privater an den Diensten von Post und Bahn - ob sie darauf gerichtet sind, einen Abbau von Defiziten herbeizuführen oder ob sie in erster Linie zur Reduzierung des Einflußbereiches des öffentlichen Monopolisten verlangt

1) Vgl. dazu beispielsweise die auf die Post bezogenen Untersuchungen von Pausch, der in Privatisierungen von Annextätigkeiten einen "Schwerpunkt für eine Verlagerung bisher von der DBP selbst wahrgenommener Aufgaben" sieht. Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung von Betätigungsbereichen der Deutschen Bundespost, a.a.O., S. 521 und S. 417 ff

werden - 1) orientieren sich an der Überlegung, durch geeignete Abgrenzung die öffentliche Betätigung so aufzuspalten, daß eine klare "Trennung zwischen Netz- und Nutzungsbereich" 2), 3) möglich wird. Dadurch wird versucht, jenseits des (hoheitlich beeinflussten) Netzbereichs einen Nutzungsbereich zu schaffen, der es in technischer/organisatorischer Hinsicht zuläßt, privates Konkurrenzstreben zu nutzen.

Welche Möglichkeiten des Einsatzes Privater im Fernmeldebereich der Post gegeben sind, ohne daß an einen Eingriff in das Netzmonopol gedacht wäre und ohne daß auf privaten Wettbewerb verzichtet werden müßte, wird klar erkennbar, wenn man sich der kontroversen Frage zuwendet, wer in Zukunft auf dem Markt für moderne

-
- 1) Mit Nachdruck wird z.B. für die Post verlangt, sie "sollte ihre Tätigkeit wieder auf ihre eigentliche Aufgabe konzentrieren: die Fernmeldenetze auszubauen und zu erhalten. Mehr darf ihr Monopol nicht umfassen". Schnorbus, Axel, Ein Monopolist erweitert sein Reich, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Okt. 1978, S. 13; zur Ausweitung der Postdienste äußert sich ebenfalls kritisch: O.V., Die Post will ihr Monopol ausweiten, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Nov. 1977, S. 13
 - 2) Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung von Betätigungsbereichen der Deutschen Bundespost, a.a.O., S. 522
 - 3) Den Vorschlag zu einer solchen Trennung enthalten auch die in jüngster Vergangenheit häufig vorgebrachten Forderungen, das Bahnvermögen in einen Betriebs- und Schienenteil aufzuteilen. Dabei wird vorgeschlagen, das Schienennetz in die rechtliche und finanzielle Zuständigkeit des Bundes zu überführen und den Verkehr (entweder nur den Güterverkehr oder den Güter- und Personenverkehr) einer nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen arbeitenden Verkehrs-AG zu überlassen. Vgl. dazu o.V., Schienen auf den Bund übertragen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Mai 1978, S. 13 und o.V., Eine Aktiengesellschaft für die Bundesbahn, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Mai 1978, S. 11

Kommunikationstechnik tätig werden soll und darf. Gedacht ist an die Netz-Nutzungsmöglichkeiten durch Fernkopieren, Bildschirmtexte und Kabelfernsehen, wobei es vor allem darum geht, ob die zum Einsatz gelangenden Geräte allein von der Post vertrieben werden dürfen oder man dies dem Markt überläßt. Geht man davon aus, daß es in technischer Hinsicht gelingt, durch Normierung eine notwendige Funktionsfähigkeit und ein Mindestmaß an Einheitstechnik zu gewährleisten, steht der Vermeidung von restriktiven Einflüssen der Unternehmens- und Beschaffungspolitik des Monopolisten DBP zugunsten einer Nutzung privaten Wettbewerbs und privater Entfaltungsmöglichkeiten außer rechtlichen Vorschriften im Rahmen der Fernmeldehoheit nichts im Wege.¹⁾ Dies gilt entsprechend auch für andere bestehende Dienste 'vor' oder 'nach' dem Netz wie z.B. für die Installation von Anschlüssen und Telefonanlagen sowie für den Betrieb, die Wartung und die Vermietung von Fernsprechnebenstellenanlagen, wo die Post bereits als Konkurrent zu privaten Unternehmen auftritt.²⁾ Der Eingliederung Privater in noch im Entwicklungsstadium befindlicher neuer Dienste (vor allem Fernkopieren) kommt besondere Bedeutung zu, da davon für die zukünftige Entwicklung Signale ausgehen. Vor allem die innovatorische Leistungsbereitschaft auf dem Markt für Kommunikationstechnik wird davon betroffen, wobei erwartet werden kann, daß neben der Qualität auch die Kauf- oder Mietpreise für die Geräte vom vorhandenen

-
- 1) So auch Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung von Betätigungsbereichen der Deutschen Bundespost, a.a.O., S. 522 und Schnorbus, Axel, a.a.O., S. 13
 - 2) Vgl. Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 67

Wettbewerb beeinflußt werden.¹⁾

Die Aussagen sind zu modifizieren, wenn Privatisierungsüberlegungen im Bereich der Deutschen Bundesbahn angestellt werden. Hier kommt es weniger darauf an, privaten Wettbewerb auf bestimmten Märkten auszuschließen, sondern mehr auf die (freiwillige) Beteiligung kooperationsbereiter Partner, die aus Bereichen zu gewinnen sind, die in Substitutionskonkurrenz zu den schienengebundenen Verkehrsleistungen der Bahn stehen.

Hinsichtlich einer sinnvollen Aufgabenteilung im Verkehr ist "die Verkehrsnachfrage den Verkehrsträgern entsprechend ihrer besonderen Eignung"²⁾ zuzuordnen. Stellt man private und bahnbezogene Transportleistungen im Güterverkehr gegenüber, bedeutet das, daß der 'natürliche' Vorteil des schienengebundenen Bahnverkehrs um so deutlicher ausgeprägt ist, "je mehr Masse und Entfernung den Anteil der außerordentlich hohen fixen Kosten an den Gesamtkosten der Transporteinheit vermindern und damit das Gesetz des Massennutzens wirksam machen, während der Kraftverkehr seine Stärke um so mehr geltend macht, je weniger die Eisenbahn die ihrige entfalten kann"³⁾. Das bedeutet größeres Leistungsvermögen der Bahn beim "Massenverkehr zwischen Punkten" auf größere Entfernungen

1) Für den Markt von Fernkopiergeräten wird darauf hingewiesen, daß "mehr als ein Dutzend Hersteller ... mit ihrem Beratungs- und Dienstleistungsangebot in freiem Wettbewerb am Markt für die bestmögliche Versorgung der Verbraucher" garantieren. O.V., Die Privatwirtschaft arbeitet produktiver, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Sept. 1978, S. 11

2) Ploog, Helmut, a.a.O., S. 11

3) Röpke, Wilhelm, Die Abstimmung von Straße und Schiene, in: Der Volkswirt, 8. Jg. 1954, Heft 18, S. 10; so auch zitiert bei Ploog, Helmut, a.a.O., S. 11.

und umgekehrt bessere Eignung des privaten Lastkraftwagens beim "Einzelverkehr in der Fläche", wobei "die Grenze zwischen beiden ... nicht starr"¹⁾ ist. Nimmt man die auf den Bericht des Bundesverkehrsministers zur Bundesbahnpolitik vom Dezember 1975 zurückgehende Äußerung von Hamm, nach der "die Deutsche Bundesbahn ... gegenwärtig zuviel, zu teuer und häufig an falscher Stelle"²⁾ produziert, als Indiz dafür, daß die heutige Aufgabenteilung zwischen der Bahn und privaten Verkehrsträgern unbefriedigend ist, kann davon ausgegangen werden, daß Spielräume zur Einbeziehung Privater existieren. Eine verstärkte Beteiligung Privater unter Nutzung privater Wettbewerbsanstrengungen hat so zu erfolgen, "daß die den einzelnen Verkehrsmitteln immanenten Kräfte voll zur Wirkung kommen und daß den ökonomischen Tendenzen der einzelnen Verkehrsmittel so wenig wie möglich entgegengewirkt wird."³⁾ Diesem Prinzip entsprechend sollen einige Kooperationsmöglichkeiten zwischen Bahn und privatem Straßengüterverkehr untersucht werden.

Über lange Erfahrungen mit der Arbeitsteilung verfügt die Bahn im Stückgutverkehr mit privaten Nahverkehrsunternehmen. Der bahnamtliche Rollfuhrdienst, der in den §§ 68 (8) und 77 EVO geregelt ist, "umfaßt die Abholung und Zustellung von Stückgut, Wagenladungen und Expresgut durch Privatunternehmer, wobei die Güter mit der Bahn abzubee-

1) Leibbrand, Kurt, Der Fern- und Massentransport bleibt die Domäne der Eisenbahn, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Sept. 1975, S. 26

2) Hamm, Walter, Die Bundesbahnsanierung - kein Horrorplan, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Jan. 1976, S. 13

3) Ploog, Helmut, a.a.O., S. 15

fördern sind bzw. mit der Bahn angekommen sein müssen."¹⁾ Mit dem Rollfuhrvertrag wird der private Rollfuhrunternehmer zum Erfüllungsgehilfen der Bahn und somit abhängig davon, welche Aktivitäten die Bahn im Stückgutverkehr entfaltet und wie sich dementsprechend das Transportvolumen ändert.

Dieses Kooperationsmodell erfuhr eine Fortschreibung im Rahmen der Reduzierung der Stückgutbahnhöfe und der Einführung eines Knotenpunktsystems ab 1970²⁾, innerhalb dessen private Flächenbediener für den Abhol- und Zustelldienst von Knotenpunkten aus zuständig sind. Ausgehend von den insgesamt positiven Erfahrungen einer Zusammenarbeit mit den Flächenbedienern³⁾ wird gegenwärtig ein weiterer Rückzug der Bahn aus der Fläche unter verstärkter Heranziehung Privater diskutiert.

Bei Zugrundelegung dieses Kooperationsmodells wird im Sinn des Arbeitsteilungsprinzips durch verstärkten Einsatz Privater zwar ein Beitrag zu einem zweckmäßigeren Verkehrssystem geleistet, indem sich die Bahn aus der für sie ungünstig zu bedienenden Fläche zurückzieht, weitergehende Arbeitsteilungsmöglichkeiten bleiben jedoch unberücksichtigt. Mit der Erweiterung der Kooperation zwischen Bahn und privaten Flächenbedienern auf Grundlage des Flächenvertrages bleibt der Unternehmer Erfüllungsgehilfe der Bahn. Als solcher ist er zwar im Rahmen des Partnerschaftsverhältnisses zur Bahn verpflichtet, sich im Wettbewerb auf die Seite der Bahn zu stellen, dieser Vereinbarung fehlt jedoch ein dynamisch-unternehmerisches Element, das in der Lage wäre, stärker die

1) Ploog, Helmut, a.a.O., S. 68

2) Vgl. Andreae, Henning, Stückgutbeförderung in einem Knotenpunktsystem. Neue Wege der Deutschen Bundesbahn im Stückgutverkehr, in: Die Bundesbahn, 46. Jg. 1970, S. 323 ff

3) Vgl. Ploog, Helmut, a.a.O., S. 71

Initiative des privaten Nahverkehrsunternehmers zu nutzen. Um eine intensivere Einschaltung privater Unternehmer in die "Vermarktung von Schienentransporten" zu erreichen, wird deshalb die "Einführung einer Provision für die der Schiene zugeführten Transporte"¹⁾ vorgeschlagen. Außerdem eröffnet die derzeitige Vertragsregelung im Flächenverkehr kaum weitere Möglichkeiten zur Übernahme der "Gutmanipulation zu Beginn und Ende eines Schienentransportes"²⁾ durch den Flächenbediener. Letzteres kann im Hinblick einer Beschränkung der Bahn auf den reinen Beförderungsvorgang und zum Abbau der Defizite in den besonders beschäftigungsaufwendigen Bereichen als zweckmäßig angesehen werden.

Eine weitergehende Entlastung der Bahn existiert bei der Zusammenarbeit mit dem Bahnsammelgutspediteur, der nicht als Frachtführer, sondern als 'freier' Spediteur "Einzelsendungen und Partien zusammenfaßt und als Wagenladung aufliefert. Die typische speditionelle Tätigkeit wirkt sich auch am Ankunftsort aus, wo ein Empfangsspediteur bzw. eine Filiale des aufliefernden Spediteurs die Verteilung der Einzelsendungen besorgt."³⁾ Der Anreiz zu unternehmerischem Handeln geht davon aus, daß die von der Bahn in Rechnung gestellte Wagenladungsfracht geringer ist als die Summe der Einzelfrachten und der Spediteur den Tarifunterschied vereinnahmt. Der Umsatz hängt also von der Aufbringungsmenge der Güter ab, die der Bahn als Sammelgüter zugeführt werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß sowohl die weitere Reduzierung der Stückgutbahnhöfe als auch

1) O.V., Verkehrspolitik ist Bahnpolitik, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Okt. 1978, S. 12

2) Ploog, Helmut, a.a.O., S. 61

3) Ebenda, S. 72 f

die Nutzung privater Leistungsbereitschaft beim Bahnsammelstückgutverkehr grundsätzlich geeignet erscheinen, zu einem Abbau von Bahnleistungen dort beizutragen, wo für die Bahn 'natürliche' Nachteile in der Flächenbedienung gegeben sind und die Bahnleistungen dort zu erweitern, wo beim Fern- und Massentransport (Knotenpunkte) die Bahn natürliche Vorteile besitzt. Zur Erreichung dieser Ziele unter Nutzung privater Wettbewerbsanstrengungen wird jedoch gefordert, die bisherige Trennung zwischen Stückgut- und Sammelgutverkehr aufzuheben¹⁾; gleichzeitig wird bei Betonung der privaten Kooperations- und Leistungsbereitschaft die Bahn aufgefordert,²⁾ sich neuen Möglichkeiten der Kooperation mit Privaten stärker zu öffnen.

Weitere Kooperationsmöglichkeiten zwischen Straßen-
güterverkehr und Bahn werden im Güterfernverkehr
gesehen. Hier kommt vor allem - und das gilt sowohl
für den gewerblichen Güterfernverkehr als auch für
den Werkfernverkehr - dem kombinierten Verkehr Bedeu-
tung zu. "Darunter wird die Beförderung von Gütern
in Ladeeinheiten (Paletten, Containern, Wechsellauf-
bauten, Sattelanhänger und Lastkraftwagen) verstanden,
wodurch bei einem Umschlag der Ladeeinheit zwischen
verschiedenen Verkehrsträgern die mehrfache Manipu-
lation der einzelnen Güter entfällt und so eine unun-
terbrochene Transportkette entsteht."³⁾ Indem ein
"Teil der Transporte auf der Straße und ein Teil auf
der Schiene laufen", wird entsprechend einer ratio-
nalen Arbeitsteilung auch im Fernverkehr versucht,

1) Vgl. Ploog, Helmut, a.a.O., S. 88

2) So z.B. der Bundesverband Spedition und Lagerei:
"Die Spediteure sehen durchaus Möglichkeiten, mit
der Bundesbahn intensiver als bisher zusammenzu-
arbeiten. Man würde den Verkehrsträger Bahn gern
mehr nutzen, wenn dieser die Möglichkeiten dazu
schaffen würde." Zitiert nach: O.V., Verkehrspolitik
ist Bahnpolitik, a.a.O., S. 12

3) Ploog, Helmut, a.a.O., S. 100

"die Vorteile der Schiene und die der Straße"¹⁾ zu koppeln. Ohne hier näher auf spezielle Probleme der zur Realisierung und Ausweitung dieser neuen Verkehrsarten gegründeten Gesellschaften (Kombiverkehr KG und Transfracht)²⁾ einzugehen, scheint auch hier zuzutreffen, was für die Kooperationsmöglichkeiten im Nahverkehrsbereich gilt: "die Schwierigkeiten ... liegen zusammengefaßt vor allem auf rechtlichem und organisatorischem, weniger auf technologischem Gebiet."³⁾

Die mit Hilfe von Beispielen skizzierten Möglichkeiten der Beteiligung Privater an Tätigkeiten der beiden staatsunmittelbaren Monopole Post und Bahn zum Zweck der Reduzierung des Einflußbereiches und der Unternehmensgröße des Monopolisten, zum Abbau von Defiziten über eine arbeitsteilige Ausnutzung 'natürlicher' Vorteile zeigen deutlich heutige und zukünftige Privatisierungsspielräume. Indem pragmatisch an die Einbeziehung im Wettbewerb stehender privater Unternehmen vor und nach dem eigentlichen Netz gedacht wird, zeigt sich ebenso deutlich, daß die Etablierung privater Fernmelde- und Bahnmonopole nicht zur Diskussion steht. Derartigen Überlegungen, denen sich nicht nur politische, juristische und wettbewerbspolitische, sondern auch Bedenken hinsichtlich der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit entgegenstellen, soll nicht weiter gefolgt werden.

Anders liegen die Dinge häufig bei Verlagerungen von Tätigkeiten auf Private in den kommunalen Bereichen (Gemeinden, Gemeindeverbände), wo, wegen der nur geringen Zahl in Frage kommender Anbieter und starken

1) Wenger, Hans, Ein Jahr 'Kombiverkehr KG' Erwartungen erfüllt? in: Die Bundesbahn, 46. Jg. 1970, S. 493

2) Vgl. Knoll, Lothar, 'Transfracht': Die Verkaufsorganisation der DB für den Containerverkehr auf der Schiene, in: Die Bundesbahn, 46. Jg. 1970, S. 487 ff

3) Ploog, Helmut, a.a.O., S. 76

Tendenzen zum Zusammengehen, die Gefahr gesehen werden muß, daß private Produzenten längerfristig nicht effizient arbeiten. So verlangt der Fall besondere Vorsorge, indem die für Verlagerungen in Frage kommenden, auf das kommunale Hoheitsgebiet begrenzten 'Märkte' bei steigenden Skalenerträgen nur einen einzigen Anbieter zulassen. Ebenso ist es notwendig, den Wettbewerb dort zu stimulieren, wo größere kommunale Ver- oder Entsorgungsgebiete zwar mehrere Anbieter ermöglichen, die geringe Bedienungsdichte es jedoch nicht erlaubt, daß alle Anbieter die gesamte Region nebeneinander bedienen, sondern es sinnvoll erscheint, "diese Gebiete so aufzuspalten, daß es in jedem (Teil-) Gebiet lediglich einen Anbieter gibt"¹⁾, der dort wettbewerbslos agieren kann. Beispiele für solche Fälle finden sich bei der Müllabfuhr²⁾, bei Schlachthöfen und sind bei Privatisierungen im Bereich des kommunalen Personennahverkehrs zu erwarten.

Zwei Überlegungen sprechen jedoch dagegen, beim Vorhandensein unvollkommener Märkte grundsätzlich auf Privatisierungen zu verzichten. Zum einen rechtfertigt öffentliches Eigentum bzw. öffentliche Trägerschaft nicht die Annahme, man könnte auf Absicherungen gegen ungewolltes monopolistisches Verhalten deshalb verzichten, weil es sich um eine öffentliche Einrichtung handelt.³⁾ Vielmehr ist "keines der beiden institutionellen Arrangements (also weder die private noch die

1) Pommerehne, Werner W., a.a.O., S. 293

2) In Rheinland-Pfalz liegt laut Auskunft des Landkreistages die Müllabfuhr von über 20 Landkreisen in den Händen von vier privaten Unternehmen.

3) So betont der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, daß "auch das Verhalten der öffentlichen Entscheidungsträger der Absicherung gegen monopolistische Verhaltensweisen" bedarf, Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, a.a.O., S. 46 f

öffentliche Produktion, Anm. des Verf.) ... in dem Sinne vollkommen, daß eine vollständige,effiziente Produktion ... erfolgt", sondern es muß beachtet werden, "daß es neben dem 'Marktversagen' ebenso ein 'Versagen des öffentlichen Sektors' geben kann"¹⁾.

Zum zweiten gibt es Möglichkeiten, die Bedingungen bei Verlagerungen öffentlicher Tätigkeiten so zu setzen, daß die ungewollten Auswirkungen mangelnden Wettbewerbs verringert oder sogar zum Verschwinden gebracht werden können. "Die entscheidende Frage ist dann nicht Öffentliche Hand oder Private, sondern welche Instrumente zur Absicherung im privaten und öffentlichen Bereich bestehen."²⁾, ³⁾

-
- 1) Pommerehne, Werner W., a.a.O., S. 272
Ähnlich bemerkt auch Kux, "daß nach den bisherigen Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland von öffentlichen Unternehmungen, die ein Monopol oder eine monopolartige Marktstellung innehaben, nicht ohne weiteres ein Verhalten erwartet werden kann, das sich hinsichtlich der Geschäftspolitik von dem privater Monopole unterscheidet." Kux, Wilhelm, Ansätze zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Werkbericht 2 des Instituts für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin 1976, S. 29
 - 2) Dieckmann, Rudolf, a.a.O., S. 98
 - 3) Nach Kühne "trifft ... auch nicht mehr die Überlegung zu, daß dort, wo öffentliche Kontrolle nötig sei, diese am besten durch unmittelbares Wirtschaften des Staates erfolgen könne. Vielmehr läßt sich generell feststellen, daß die öffentliche Kontrolle vielfach dem öffentlichen Eigentum überlegen ist." Letzteres wird damit begründet, daß bei öffentlicher Kontrolle und privatem Eigentum erstens eine größere Überschaubarkeit gegeben ist, zweitens eine größere Bereitschaft Privater vorhanden ist, "Kapital der Unsicherheit auszusetzen" und drittens privates Wirtschaften eher zu optimalen Betriebsgrößen führt. Kühne, Karl, a.a.O., S. 33 f

Die im folgenden diskutierten Möglichkeiten können auch als zusätzliche Privatisierungskriterien interpretiert werden.

Der Schaffung von Wettbewerbsbedingungen kommt besondere Bedeutung im Bewerbungsstadium um öffentliche Verträge zu. Hier kann Wettbewerb stimuliert und können Anreize zu Kostensenkungen geschaffen werden, wenn es der öffentlichen Hand gelingt, die Laufzeit von Verträgen so zu befristen,¹⁾ daß Wettbewerb zwischen den (dem) bestehenden und den potentiellen Anbietern als Nachfolgern erhalten bleibt.²⁾ Kommen Verlagerungen auf Private in mehreren Gemeinden in Frage, wird vorgeschlagen, die Laufzeit von Verträgen zeitlich so gegeneinander zu verschieben, daß "Anfang und Ende der Laufzeit ... von einer Stadt zur anderen voneinander abweichen, um so den Firmen eine kontinuierliche Möglichkeit zu geben, sich an dem Wettbewerb um Kontrakte zu beteiligen."³⁾

Daneben ist es geboten, durch geeignete Maßnahmen auch auf die - oft wettbewerbslose - Leistungsphase selbst einzuwirken. Um Vertragsbrüchen entgegenzuwirken bietet sich die Möglichkeit, Leistungsbürgschaften zu fordern. Außerdem kann durch eine räumliche Überschneidung der Ver- oder Entsorgungsgebiete versucht werden, "in stärkerem Maß einen Wettbewerb auf Produktebene herbeizuführen."⁴⁾ Die Errichtung oder Beibehaltung öffentlicher neben privaten Anbietern in der Absicht, zwischen beiden Wettbewerb zu induzieren, wird ebenfalls oft gefordert; hier ist

1) Zu den negativen Auswirkungen, die davon auf die Leistungsseite ausgehen können, vgl. S. 109 dieser Arbeit

2) Vgl. dazu und zu den folgenden Vorschlägen Pommerehne, Werner W., a.a.O., S. 293 f

3) Ebenda, S. 293

4) Ebenda, S. 294

jedoch auf die Gefahr zu achten, daß es zu stillschweigenden Koalitionen zwischen öffentlichem und privatem Anbieter zum Nachteil der Verbraucher kommen kann.

All dies erlaubt es nicht, auf eine Überwachung und Kontrolle der privaten Leistungserstellung seitens der öffentlichen Hand zu verzichten. Diese Notwendigkeit resultiert daraus, "daß es keine Mechanismen gibt, die eine privatwirtschaftliche Unternehmung fortlaufend dazu zwingen, die gewünschte Leistung zu erzeugen."¹⁾ Zwar führt das Gewinnstreben zu einer wirtschaftlichen Leistungserstellung, zur Sicherung der geforderten (Mindest-) Leistung bedarf es bei fehlendem Wettbewerb jedoch der externen Kontrolle.

Eine Leistungskontrolle kann grundsätzlich sowohl durch die Marktgegenseite (Abnehmer, Verbraucher) als auch durch denjenigen erfolgen, der sich die Verantwortung für die gewollte Leistungserstellung vorbehält, was nach den obigen Bemerkungen unbestreitbar der öffentlichen Hand zukommt. Da die Leistungskontrolle durch die Marktgegenseite bei öffentlichen Gütern spezifische Besonderheiten aufweist und die Kontrolle der Leistungserstellung durch die öffentliche Hand Kosten verursacht, ist zu fragen, ob und wie sich diese beiden Aspekte durch Privatisierungen ändern. Dabei muß davon ausgegangen werden, daß Kontrollnotwendigkeiten nicht ausschließlich in Privatisierungsfällen entstehen, sondern Kontrollen auch im Fall der öffentlichen Leistungserstellung erforderlich sind.

Bei einer Reihe von Gütern, für die die öffentliche Hand Vorsorge trifft, ist es den Verbrauchern nicht möglich, auf andere Produkte auszuweichen, da alter-

1) Frotz, Hans, a.a.O., S. 1664

native Angebote nicht existieren. Die Möglichkeit, ineffiziente Produktion mit einer Einschränkung der Nachfrage zu beantworten (zu bestrafen), ist dort nicht gegeben, wo aus gesundheitspolitischen und hygienischen Gründen Anschluß- und Benutzungszwang besteht. Die verbleibende Möglichkeit des Leistungsboykotts wird als wenig wirksam angesehen, da viele Benutzer die damit verbundenen Unannehmlichkeiten und Kosten scheuen.¹⁾ Daran ändert sich zwar auch dann nichts, wenn Private die entsprechenden Leistungen im Auftrag des öffentlichen Trägers erfüllen, die oben angedeuteten Möglichkeiten der Auswahl Privater erlauben jedoch zusammen mit einem veränderten Verbraucherbewußtsein eine wirksamere Kontrolle. Gelingt es, den Verbrauchern deutlich zu machen, daß die Inanspruchnahme eines privaten Erfüllungshelfen durchaus von der vorhandenen Leistungsbereitschaft abhängt und bei Leistungsmängeln oder Unzuverlässigkeiten andere Private bereitwillig an dessen Stelle treten, kommt dem Kundenprotest zur Beseitigung minderer Leistungsqualitäten eine größere Bedeutung zu als in dem Fall, in dem kein anderer als der öffentliche Anbieter in Aussicht gestellt wird. Während bei ausschließlich öffentlicher Leistungserstellung wegen geringer Erfolgsaussichten auf Protest verzichtet bzw. Protest erst nach dem Erreichen eines höheren Unzufriedenheitsgrades artikuliert wird und die öffentliche Leistungseinheit wegen geringerer Sanktionsmöglichkeiten nur zögernd bereit ist, auf Verbraucherwünsche einzugehen, wird der private Anbieter eher zu Zugeständnissen bereit sein, zumindest solange er längerfristig an der Wahrnehmung der Aufgabe interessiert ist.

1) Vgl. Pommerehne, Werner W., a.a.O., S. 275

Was die Kosten externer Kontrollen privater Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Hand angeht, ist dem zuzustimmen, "daß zur Kostenhöhe nur im Einzelfall Aussagen gemacht werden können"¹⁾. Es ist deshalb offen, ob Kontrollkosten nach Privatisierungen höher oder niedriger sind als bei öffentlicher Aufgabenerledigung. Keineswegs sind Kontrollkosten grundsätzlich als Folgekosten von Privatisierungen zu interpretieren. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß technische Schwierigkeiten einer Kontrolle sich um so eher überwinden lassen, je exakter die Zielkonzeption in allen Einzelheiten die jeweils in Frage kommenden Leistungsanforderungen erfaßt. Da letzteres als unverzichtbare Bedingung für Privatisierungen anzusehen ist, lassen sich mit einem Abbau von Kontrollschwierigkeiten auch Einsparungen von Kontrollkosten in Privatisierungsfällen erwarten.²⁾ Zusätzliche Einsparungseffekte können davon ausgehen, daß sich ein stärkeres Engagement der Marktgegenseite in Privatisierungsfällen einstellt. Beides zusammengenommen scheint es durchaus möglich, in Privatisierungsfällen die Kontrollkosten unter diejenigen zu senken, die den öffentlichen Organisationsämtern und den Rechnungshöfen bei einer Kontrolle öffentlicher Aktivitäten entstehen. Sollten sich nach Privatisierungen höhere Kontrollkosten einstellen, sind diese den übrigen Privatisierungseffekten gegenüberzustellen.

1) Frotz, Hans, a.a.O., S. 1664

2) Bei verbesserten technischen Möglichkeiten zur Erfassung von Leistungs- und Finanzierungsmerkmalen können wegen einer damit verbundenen Differenzierung die Kontrollkosten auch ansteigen. Dem steht dann jedoch gegenüber, daß sich bessere Informationen über den Zielerreichungsgrad gewinnen lassen.

8. Erfahrungen mit der Privatisierung:

Stand und Entwicklungstendenzen von Privatisierungen

Die meisten Abhandlungen, die über grundsätzliche Probleme hinaus sich mit tatsächlich erfolgten oder geplanten Privatisierungen beschäftigen, beziehen sich auf Falluntersuchungen. Hier finden sich einmal solche Untersuchungen, die einzelne Privatisierungsfälle aufgreifen und in allen Einzelheiten die Ereignisse chronologisch aufrollen, um zu den vorgefundenen Tatbeständen zustimmende oder ablehnende Stellung zu beziehen.¹⁾ Zum zweiten werden bestimmte Gruppen öffentlicher Aufgaben ausgewählt (mit und ohne Begründungen für die getroffene Wahl) und versucht, auf deduktivem Wege mit Hilfe von Hypothesen zu Abschätzungen der Möglichkeiten von Privatisierungen zu gelangen.²⁾ Drittens werden allgemeinen Privatisierungsüberlegungen Beispiele erfolgter Privatisierungen gegenübergestellt, um

-
- 1) Vgl. beispielsweise Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.), Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Nr. 3, Fallstudie über die Privatisierung der Müllabfuhr im Landkreis Göttingen, von Werner Sauerborn sowie Fallstudie über die Privatisierung der Gebäudereinigung bei der Stadt Hildesheim, von Heiner Minssen, Reutlingen 1977; vgl. ebenso den in der selben Reihe als Nr. 7 erschienenen Beitrag zu: Privatisierungsüberlegungen auf betrieblicher Ebene am Beispiel von Reinigungsdiensten in Krankenhäusern. Verfahrensweisen und Standpunkte in den Universitätskliniken im Landeskrankenhaus Homburg (Saar), Reutlingen 1978
 - 2) Vgl. Bayerischer Städteverband (Hrsg.), Sparmaßnahmen der Städte. Rationalisierung Privatisierung, München o.J.; Deutscher Städtetag, a.a.O.; Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen, a.a.O.

auf diese Weise die Aussagen zu verdeutlichen oder zu belegen.¹⁾

Ohne den Aussagewert bei diesen Vorgehensweisen aus methodologischer Sicht zu beurteilen, ist festzustellen, daß neben einer Fülle von Einzelinformationen Schwerpunkte der Privatisierungsdiskussion zu erkennen sind, die darauf hindeuten, daß vor allem an Verlagerungen von Reinigungstätigkeiten (Gebäude-, Straßen-, Kanalreinigung), der Müllabfuhr, von Schlachthöfen und des Personennahverkehrs gedacht wird.

Genauere zahlenmäßige Angaben über die Häufigkeit von Privatisierungen einzelner Aufgaben, über den Zusammenhang zwischen Verlagerungen und der Größe der verantwortlichen Gebietskörperschaft sowie Aussagen über die zukünftigen Entwicklungstendenzen von Verlagerungen lassen sich jedoch diesen Untersuchungen nicht entnehmen. Um Aufschluß über solche Fragen zu erhalten, können zwei Umfragen zu Privatisierungen herangezogen werden, die sich auf den kommunalen Bereich beziehen. Es handelt sich um eine Erhebung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes,²⁾ der zum Stichtag 31.12.1975 seine Mitglieder in Nordrhein-Westfalen über Privatisierungen befragte und um eine im Frühjahr 1976 von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsver-

1) Vgl. Bund der Steuerzahler (Hrsg.), Entstehung..., a.a.O.; ders. Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, a.a.O.

2) Deutscher Städte- und Gemeindebund, Privatisierung öffentlicher Einrichtungen. DStGB Rundschreiben Nr. 37/1976, vom 19. Mai 1976, unveröffentlichtes Manuskript

einfachung¹⁾ durchgeführte Umfrage über den gegenwärtigen Stand der Aufgabenverlagerungen in Kommunen unterschiedlicher Größenklassen. Wichtige Ergebnisse sollen im folgenden vorgestellt werden, wobei auch auf Berechnungen von Tofaute²⁾ zurückgegriffen werden kann, die auf den genannten Befragungen aufbauen.

Die beiden Umfragen beziehen sich auf Gemeinden unterschiedlicher Größe. Kleinere Gemeinden werden in den Gemeindegrößenklassen I bis IV beim Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) erfaßt (siehe Tabelle 1), bei dem nur die kreisangehörigen Gemeinden organisiert sind.³⁾

Tabelle 1: Gemeindegrößenklassen der DStGB-Erhebung

Größenklasse		Einwohnerzahl	
I		bis	10.000
II	10.000	bis	30.000
III	30.000	bis	50.000
IV	ab 50.000		

Größere Gemeinden und Großstädte enthält die Erhebung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), wo die Gemeinde-

1) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Übertragung..., a.a.O.

2) Vgl. Tofaute, Hartmut, Die Übertragung..., a.a.O., S. 58 ff

3) Deutscher Städte- und Gemeindebund, Ver- und Entsorgung- Wer macht's ? Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 24, Göttingen 1976, S. 19

Größenklassen 1 bis 8 unterschieden werden (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Gemeindegrößenklassen der KGSt-Erhebung

Größenklasse		Einwohnerzahl			
1	über	450.000			
2	über	300.000	bis	450.000	
3	über	200.000	bis	300.000	
4	über	100.000	bis	200.000	
5	über	70.000	bis	100.000	
6	über	50.000	bis	70.000	
7	über	25.000	bis	50.000	
8	über	10.000	bis	25.000	

Aufschluß über die Umfragebeteiligung und damit über den Repräsentationsgrad der Ergebnisse liefert für die KGSt die Tab. 2 im Anhang, in der die Anzahl der in die Umfrage einbezogenen Gemeinden, die Zahl der auswertbaren Fragebogen sowie der Anteil der Beteiligung der KGSt-Mitglieder angegeben werden. Dabei ist unter Berücksichtigung der hohen Umfragebeteiligung in den Gemeindegrößenklassen 1 bis 6 davon auszugehen, daß es sich "hinsichtlich Struktur und Entwicklungstendenzen"¹⁾ um recht aussagefähige Ergebnisse handelt. Da für die Gemeinden der Größenklassen 7 und 8 aus umfragetechnischen Gründen jeweils nur 25% ausgewählt werden konnten, sind entsprechend der geringeren Beteiligung hier die Ergebnisse weniger aussagefähig.

1) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Übertragung..., a.a.O., S. 4

In diesem Bereich enthält die DStGB-Erhebung detaillierte Ergebnisse, die auch von Tofaute als repräsentativ bezeichnet werden.¹⁾ Insgesamt werden hier Befragungen bei 277 Gemeinden durchgeführt, die sich entsprechend den in Tabelle 3 enthaltenen Angaben auf die Gemeindegrößenklassen verteilen.

Tabelle 3: Anzahl der Befragungen in den Gemeinden nach der DStGB-Erhebung

Größenklasse		Einwohnerzahl		Befragungen
I		bis	10.000	69
II	10.000	bis	30.000	144
III	30.000	bis	50.000	42
IV	ab 50.000			22

Zu berücksichtigen ist, daß in beiden Erhebungen unter Aufgabenübertragungen nicht nur Übertragungen auf private Unternehmen zu verstehen sind, sondern auch solche auf (ausgegliederte) öffentliche Unternehmen und nicht-kommerzielle Leistungseinheiten mit freigemeinnützigen oder kirchlichen Trägern. Da von den befragten Gemeinden zur Frage der Trägerschaft kaum brauchbare Angaben gemacht wurden, konnte dazu keine statistische Auswertung vorgenommen werden.²⁾ Da es sich nach Ansicht der KGSt

1) Die DStGB-Umfrage, die nur die kreisangehörigen Gemeinden betrifft, "ist innerhalb dieses Bereichs.. fast als Totalerhebung anzusehen, weil alle diese Kommunen Mitglieder des Städte- und Gemeindebundes in Nordrhein-Westfalen sind. Tofaute, Hartmut, Die Übertragung..., a.a.O., S. 59

2) Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Übertragung.... a.a.O., S. 4

bei der Übertragung im Versorgungsbereich (Gas-, Wasser,- Stromversorgung) und im Nahverkehr im wesentlichen um Umgründungen handelt,¹⁾ wird dieser Aufgabenbereich nicht in die Analyse der Erhebungen einbezogen.

Die Befragungsergebnisse in Abhängigkeit der unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen finden sich in den Tab. 3 und 4 im Anhang, wobei die Erhebung der KGSt einen bemerkenswerten Eindruck darüber vermittelt, wie viel verschiedene Aufgaben in den vergangenen 10 Jahren ganz oder teilweise übertragen worden sind. Die nur 13 Aufgabenarten erfassende Auswahl des DStGB ist einmal auf die engere Fragestellung zurückzuführen. Zum anderen ist zu beachten, daß für kleinere und mittlere Gemeinden bestimmte Aufgaben ohnehin entfallen, die nur in größeren Städten wahrgenommen werden.

Verzichtet man wegen fehlender Angaben auf die Interpretation der Spalten von Tab. 3 im Anhang, die die teilweise Erledigung von Aufgaben in Gemeinden und Unternehmen betreffen²⁾, lassen sich folgende Verlagerungsschwerpunkte erkennen.

Mit 226 Nennungen, die von den insgesamt 277 befragten Gemeinden abgegeben wurden, liegt die Abfallbeseitigung (Müllabfuhr) mit einer Fremdleistungsquote³⁾ von über 80% an der Spitze der erfolgten

1) Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Übertragung..., a.a.O., S. 5

2) Auf diese Nennungen wurde in der Tabelle nicht verzichtet, weil sich sonst größere rechnerische Unstimmigkeiten ergeben hätten.

3) Die Fremdleistungsquote ergibt sich aus der Zahl der Verlagerungen dividiert durch die Anzahl der befragten Gemeinden

Verlagerungen. Mit 123 Verlagerungen und einer Fremdleistungsquote von ca. 45% folgt die Kanalreinigung. 100 Verlagerungen werden bei der Straßenreinigung gemeldet, was einen 36% -tigen Anteil Privater bedeutet. Auf den Plätzen 4 und 5 folgen die Gebäudereinigung (in 80 Fällen und ca. 30% privater Beteiligung) und die Gebäudeunterhaltung (in 50 Fällen bei knapp 20% Privateinsatz). Diese Reihenfolge ist in Tabelle 7 wiedergegeben.

Sucht man nach den Verlagerungsschwerpunkten bei den größeren Gemeinden, ergibt sich laut KGSt-Umfrage für die fünf am häufigsten ausgelagerten Aufgaben ein ähnliches Bild. An erster Stelle steht die Gebäudereinigung mit insgesamt 139 Nennungen und einer Fremdleistungsquote von rein rechnerisch etwas mehr als 100%¹⁾. An zweiter Stelle steht mit 48 Verlagerungen und mit einem Verlagerungsanteil von ca. 35% die Müllabfuhr. Auf Platz drei folgen Verlagerungen im Garten- und Friedhofswesen in 36 Fällen (24% Fremdleistungsquote). Danach ist die Gebäudeunterhaltung (23 Fälle mit einem Anteil von 17%) und die Straßen-, Fußweg- und Marktreinigung in 20 Verlagerungsfällen und einer Fremdleistungsquote von 15% zu nennen. Ähnliche Werte wie die zuletztgenannten erreichen auch Verlagerungen im Hochbaubereich (Planung und Bauleitung) und bei Schlacht- und Viehhöfen.

Fragt man für beide Erhebungen nach den Aufgaben-
gruppen (Ämtern) mit den meisten Übertragungen,
fallen die jeweils 5 erstgenannten Aufgaben in den

1) Man wird besser von einer hohen Fremdleistungsquote sprechen. Die rechnerische Unstimmigkeit erklärt sich daraus, daß hier die Zahl der Fälle größer ist als die der beteiligten Gemeinden, da für die einzelnen Reinigungsobjekte getrennte Angaben gemacht wurden.

Tabelle 4 : Privatisierungsschwerpunkte nach der DStGB-Erhebung

Gemeinde- größenklasse	I	II	III	IV	zus.	Fremdleistungsquote = Summe / Anzahl der Gemeinden
1. Abfallbeseiti- gung	69	128	26	3	226	81,6%
2. Kanalreinigung	35	74	12	2	123	44,4%
3. Straßenreinigung	14	66	15	5	100	36,1%
4. Gebäudereinigung	16	48	14	2	80	28,9%
5. Gebäudeunter- haltung	17	23	6	4	50	18,1%

Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund und eigene Berechnungen

Zuständigkeitsbereich von 5 Ämtern. Hält man sich an die Bezeichnungen des Aufgabengliederungsplans für Gemeinden, handelt es sich um die folgenden Ämter.

In 10: Zentrale Verwaltungsaufgaben wird die Gebäudereinigung geregelt. Zu 70: Stadtreinigungs- und Fuhrwesen gehören die Müllabfuhr, die Straßen-, Fußweg- und Marktreinigung. Zu 65: Hochbau, zählen Gebäudeunterhaltung und die Planung und Bauleitung. Die Kanalunterhaltung gehört zum Tiefbauamt (Ordnungsnummer 66) und zuletzt sind Verlagerungsschwerpunkte im Garten- und Friedhofswesen mit der Ordnungsnummer 67 festzustellen.

Die Erhebungen in Abhängigkeit der Gemeindegrößen erlauben es danach zu fragen, ob zwischen der Einwohnerzahl der Gemeinden und der Häufigkeit der Verlagerungen ein Zusammenhang besteht.

Betrachtet man für die DStGB-Erhebung den Fall der Abfallbeseitigung, zeigt sich, daß alle 69 Gemeinden der Größenklasse I (unter 10.000 Einwohner) die Müllabfuhr nicht selbst betreiben. In der Größenklasse II (10.000 bis 30.000 Einwohner) haben von den befragten 144 Gemeinden 128 die Müllabfuhr verlagert, was einem Anteil von knapp 90% entspricht. Für die 42 Gemeinden mit Einwohnerzahlen zwischen 30.000 und 50.000 (Größenklasse III) ergibt sich eine Fremdleistungsquote von ca. 60% und für die Größenklasse IV (über 50.000 Einwohner) liegt die Fremdbeteiligung nur noch bei 14% (siehe dazu Tabelle 5). Der Satz, "je kleiner die Gemeinden sind, desto höher ist der Grad der Privatisierung auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge"¹⁾, bestätigt sich außer bei der Müllabfuhr auch bei den vier anderen Aufgaben, die den Verlagerungsschwerpunkt bilden. Das soll für die Kanal- und Straßenreinigung in den Tabellen 6 und 7 gezeigt werden.

1) Deutscher Städte- und Gemeindebund, Ver- und Entsorgung - Wer macht's ? a.a.O., S. 20

Tabelle 5 : Verlagerungshäufigkeit in den Gemeinde-
größenklassen nach der DStGB-Erhebung
hier: Abfallbeseitigung

Größenklasse	I	II	III	IV	zus.
Abfallbe- seitigung	69	128	26	3	226
Anzahl der Gemeinden	69	144	42	22	277
Fremdleis- tungs- quote in %	100%	88,8%	61,9%	13,6%	81,6%

Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund und
eigene Berechnungen

Tabelle 6 : Verlagerungshäufigkeit in den Gemeinde-
größenklassen nach der DStGB-Erhebung
hier: Kanalreinigung

Größenklasse	I	II	III	IV	zus.
Kanalreinigung	35	74	12	2	123
Anzahl der Gemeinden	69	144	42	22	277
Fremdleis- tungs- quote in %	50,1%	51,4%	28,6%	9,1%	44,4%

Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund und
eigene Berechnungen

Tabelle 7: Verlagerungshäufigkeit in den Gemeindegrößenklassen nach der DStGB-Erhebung, hier: Straßenreinigung

Größenklasse	I	II	III	IV	zus.
Straßenreinigung	14	66	15	5	100
Anzahl der Gemeinden	69	144	42	22	277
Fremdleistungsquote in %	20,3%	45,8%	35,7%	22,7%	36,1%

Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund und eigene Berechnungen

Überprüft man den Zusammenhang zwischen Verlagerungshäufigkeit und Gemeindegröße für die Erhebung der KGSt, ergibt sich auch hier, daß in kleineren Gemeinden einige Aufgaben häufiger privatisiert werden als in großen Städten. Das gilt für die Müllabfuhr, die Straßen-, Fußweg- und Marktreinigung und für das Garten- und Friedhofswesen; darüber soll stellvertretend Tabelle 8 Aufschluß geben. Dieser Satz hat keine Gültigkeit für Gebäudereinigung, für Übertragungen im Hochbaubereich und bei Schlacht- und Viehhöfen.

Sieht man von den zuletzt genannten Tätigkeiten ab, kann als Zwischenergebnis für die am häufigsten verlagerten Aufgaben festgehalten werden, daß in kleineren Gemeinden mehr privatisiert wird als in größeren Städten.

Tabelle 8 : Verlagerungshäufigkeit in den Gemeindegrößenklassen nach der KGSt-Erhebung
hier: Müllabfuhr

Größenklasse	1	2	3	4	5	6	7	8	zus.
Müllabfuhr	1	-	2	5	9	13	10	8	48
verwertbare Fragebogen	10	2	11	24	24	33	19	13	136
Fremdlei- stungs- quote in %	10%	-	18%	21%	37,5%	52,6%	52%	61,5%	35,3%

Quelle: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
und eigene Berechnungen

Die Erhebungen des DStGB und der KGSt enthalten neben Umfragen zu tatsächlich erfolgten Privatisierungen auch Fragen an die Gemeinden, die auf geplante Privatisierungsvorhaben gerichtet sind. Auskunft über den Umfang geplanter Privatisierungen, über zukünftige Privatisierungsschwerpunkte und die Privatisierungsaktivitäten in den verschiedenen Gemeindegrößenklassen geben die Tabellen 5 und 6 im Anhang.

Auf die Frage des DStGB nach beabsichtigten Privatisierungen wurden von den befragten Gemeinden insgesamt 336 geplante Vorhaben angegeben, die fast zur Hälfte (164 Nennungen) für einen fest vorgesehenen Zeitpunkt bestimmt sind, während für den Rest (172 Nennungen) ein genauer Verlagerungstermin noch nicht feststeht. Dabei ist festzustellen, daß kleine Gemeinden der Größenklassen I und II mit zusammen 134 festen Terminangaben genauere Vorstellungen haben als Gemeinden ab 30.000 Einwohnern (Größenklassen III und IV), die lediglich in 30 Fällen genaue Übertragungstermine nennen konnten. Die Schwerpunkte geplanter Aufgabenverlagerungen liegen bei der Gebäudereinigung mit 163 geplanten Übertragungen, der Straßen- und Marktreinigung mit zusammen 65 Angaben und der Friedhofs- und Grünflächenunterhaltung mit insgesamt 56 beabsichtigten Übertragungen.

Diese Aussagen werden von den Untersuchungen gestützt, die die KGSt für die ihnen angehörenden größeren Städte durchführte. Von insgesamt 256 geplanten Verlagerungsvorhaben liegen in 80 Fällen feste Absichten vor, während man sich in 176 Fällen noch im Prüfungsstadium befindet. Die Schwerpunkte geplanter Verlagerungen liegen eindeutig bei der Gebäudereinigung, der Müllabfuhr, im Bereich des Garten- und Friedhofswesens und bei Schlacht- und Viehhöfen. Bei diesen Aufgabengruppen sind es ebenfalls besonders die kleineren und mittleren Gemeinden, die Übertragungen beabsichtigen und prüfen.

Somit lassen die Auswertungen der Umfragen eine weitere Feststellung zu, die sich auf die zukünftige Entwicklung beziehen. Danach besteht auch in Zukunft die Absicht, Privatisierungen vorzunehmen, wobei die Schwerpunkte in den Bereichen liegen, die auch heute schon die meisten Verlagerungen aufzuweisen haben.

Zuletzt ist ein Blick auf die Beurteilung Privater durch die Gemeinden zu werfen. Darüber gibt Tabelle 7 in der Anlage Auskunft, die auf die DStGB-Erhebung zurückgeht. Die deutlich positiven Beurteilungen der Erfahrungen mit Privaten bei Aufgabenverlagerungen werden der Tendenz nach auch von der KGSt geteilt. Dort wird von den einbezogenen Gemeinden auf die Frage, "ob Übertragene Aufgaben in absehbarer Zeit wieder in die Verwaltung zurückgenommen werden, .. nur ganz vereinzelt, nämlich in 12 Fällen geantwortet."¹⁾

1) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Übertragung ..., a.a.O., S. 9

Damit lassen sich für Aufgabenverlagerungen in Gemeinden zusammenfassend folgende Aussagen machen:

1. Dort wo Verlagerungsschwerpunkte festgestellt wurden, gilt mit wenigen Ausnahmen, daß der Privatisierungsgrad um so höher ist, je kleiner die Gemeinden sind.
2. Die Neigung, auch in Zukunft Private an der kommunalen Aufgabenerledigung zu beteiligen, ist vorhanden. Auch in Zukunft wird in erster Linie an Verlagerungen von Aufgaben gedacht, die den Bereichen entstammen, für die bereits heute Verlagerungsschwerpunkte festzustellen sind.
3. Die Beurteilung Privater durch die Gemeinden wird in der Mehrzahl der Fälle als befriedigend und besser angesehen.

Anlage 1

Kommunale Gemeinschaftsstelle für
Verwaltungsvereinfachung, Gebäudereinigung:
Besondere Vertragsbedingungen bei Unter-
nehmerreinigung, Bericht Nr. 16/1976

Die Empfehlungen zur örtlichen Abfassung der
Besonderen Vertragsbedingungen in der Ge-
bäudereinigung lauten:

1. Die Besonderen Vertragsbedingungen gelten nur in Verbindung mit der zugehörigen Leistungsbeschreibung und der Aufstellung über die zu reinigenden Flächen.
2. Gebäudereinigung im Sinne der Leistungsbeschreibung bedeutet Reinigen und Pflegen der Gebäudeinnenflächen und der Einrichtungsgegenstände sowie der Fensterinnen- und -außenflächen. Die Reinigungsarbeiten umfassen Reinigung und Pflege der Fußböden, Wand- und Deckenflächen, Möbel, Fensterbänke, Heizkörper, Türen mit Rahmen und Bekleidung, Treppengeländer, sanitäre Anlagen, Wasch- und Badeanlagen und Beleuchtungskörper. Maßgebend für Umfang, Häufigkeit und Verfahren der Reinigungsarbeiten sind die Leistungsbeschreibung und das Verzeichnis der Reinigungsflächen.
3. Stellt der Auftragnehmer gegenüber der Leistungsbeschreibung und dem Verzeichnis der Reinigungsflächen Abweichungen von Art und Größe des Objekts fest, so können sie nur berücksichtigt werden, wenn sie spätestens 8 Wochen nach Auftragserteilung schriftlich beim Auftraggeber oder dessen Beauftragten geltend gemacht werden.

Entsprechendes gilt für derartige Feststellungen des Auftraggebers.

4. Die Übertragung von Reinigungsaufgaben aus diesem Auftrag an Nachunternehmen bedarf der Zustimmung des Auftraggebers.
5. Reinigungsarbeiten, die infolge kleinerer Instandsetzungsarbeiten und Erneuerungen erforderlich werden, gehören zur laufenden Unterhaltsreinigung und werden nicht besonders vergütet. Ebenso werden besondere Zuschläge bei starken Verschmutzungen aus anderen Anlässen nicht gewährt. Wenn jedoch infolge größerer Instandsetzungen oder Bauarbeiten außergewöhnliche Reinigungsarbeiten durchgeführt werden müssen, so ist ihre Vergütung vorher rechtzeitig mit dem Auftraggeber oder dessen Beauftragten schriftlich zu vereinbaren. Erfolgt eine solche Vereinbarung nicht, so entfällt die Bezahlung.
6. Abstellräume für Maschinen, Geräte, Pflege- und Reinigungsmittel sowie Umkleidemöglichkeiten werden soweit wie möglich vom Auftraggeber unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Er übernimmt keine Haftung für Diebstähle und sonstige Schäden.
7. Das zur Reinigung und Pflege notwendige Wasser und die erforderliche elektrische Energie werden unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Es ist jedoch auf sparsamen Verbrauch zu achten. Der Anschluß von Waschmaschinen des Auftragnehmers bedarf der Zustimmung des Auftraggebers oder dessen Beauftragten.
8. Für die Ermittlung der zu reinigenden Fußbodenflächen werden die Innenmaße zugrunde gelegt.

Die Aufstellung über die zu reinigenden Flächen ist nach folgenden Grundsätzen gegliedert:

- a) nach der Lage (Stockwerk). Hierdurch werden nicht zu reinigende Flächen (z.B. Wohnungen) ausgediegt;
 - b) nach Fußbodenarten;
 - c) für Fluren und Treppen sind besondere Ansätze zu bilden.
9. Bei den zu reinigenden Glasflächen wird zumindest wie folgt unterschieden:
- a) einfache Fenster
 - b) Doppelfenster
 - c) Verbundfenster
 - d) Bleiverglasung
 - e) Glaswände
 - f) Fläche aus Glasbausteinen

Spiegelflächen und Einrichtungsgegenstände aus Glas sind grundsätzlich im qm-Preis für die Unterhaltsreinigung mit zu erfassen.

Werden bei jeder Reinigung Rahmen und Sprossen mit gereinigt, so ist die lichte Bauweite (von Putzkante zu Putzkante außen) zugrunde zu legen. Werden Rahmen und Sprossen aber nicht bei jeder Reinigung erfaßt, so stimmen bei diesem Aufmaßverfahren Reinigungs- und Berechnungsflächen nicht mehr überein. Abweichungen sind für die Gesamtverwaltung erheblich. Die gerechteste Lösung wäre, die tatsächlich zu reinigenden Flächen aufzumessen. Die Arbeit des Aufmessens entsteht nur einmal. Wird nach der lichten Bauweite aufgemessen, obwohl die Rahmen nicht in jede Reinigung einbezogen werden, so ist auf die Höhe des qm-Preises besonders zu achten.

10. Alle zu den Gebäudereinigungsarbeiten benötigten Maschinen, Geräte und sonstigen Hilfsmittel stellt der Auftragnehmer.

11. Die für die Gebäudereinigungsarbeiten erforderliche Reinigungs-, Pflege- und Desinfektionsmittel stellt der Auftragnehmer. Der Auftragnehmer ist verpflichtet, nur einwandfreie und nicht ätzende Reinigungs- und Pflegemittel zu verwenden, die eine Beschädigung der zu behandelnden Flächen- und Einrichtungsgegenstände ausschließen. Für die Fußbodenpflege sind nur rutschhemmende Pflegemittel zu verwenden.

Die Desinfektionsmittel müssen in den Listen der Deutschen Gesellschaft für Hygiene und Mikrobiologie eingetragen sein und müssen den Richtlinien entsprechend eingesetzt werden.

Der Auftragnehmer verpflichtet sich zur unentgeltlichen Abgabe von Proben der von ihm verwandten Mittel zur Prüfung durch eine vom Auftraggeber zu bestimmende Stelle.

12. Der Auftraggeber behält sich vor, bestimmte Verfahren der Reinigungsdurchführung und die Verwendung bestimmter Pflege- und Reinigungsmittel zu untersagen.
13. Der Auftragnehmer hat bei Vertragsbeendigung am Tage der letzten Reinigung sämtliche ihm gehörenden Maschinen, Geräte und Materialien aus dem Gebäude zu entfernen.
14. Der Auftragnehmer ist verpflichtet, nur zuverlässiges Personal zu beschäftigen. Der Auftraggeber ist berechtigt, das Personal auf Zuverlässigkeit zu prüfen und ggf. die Vorlage von polizeilichen Führungszeugnissen zu verlangen. Der Auftragnehmer ist dafür verantwortlich, daß durch Personalausfälle infolge Krankheit, Urlaub oder aus sonstigen Gründen die Reinigung nicht beeinträchtigt wird.

Der Auftragnehmer ist verpflichtet, ausländische Kräfte nur mit gültigen Arbeitspapieren zu beschäftigen.

Hausverwalter bzw. Hausmeister, deren Frauen, Kinder und Eltern dürfen nicht als Bedienstete des Auftragnehmers in dem Reinigungsobjekt eingesetzt werden, das von dem betreffenden Hausverwalter oder Hausmeister betreut wird.

15. Der Auftragnehmer wird für die Ausführung der Unterhaltsreinigung die täglichen Arbeitsstunden einsetzen, die im Angebot festgelegt sind.

16. Der Auftragnehmer ist verpflichtet, sein Personal, welches in Schulen, Schülerheimen, Säuglingsheimen, Kinderheimen, Kindergärten, Kindertagesstätten, Lehrlingsheimen und Jugendwohnheimen tätig ist, zur Erfüllung der §§ 44 bis 48 Bundesseuchengesetz (jährliche Kontrolluntersuchung durch die Gesundheitsbehörde) anzuhalten und dem Auftraggeber das Untersuchungsergebnis unaufgefordert vorzulegen. Er darf Personal, welches sich nicht vor Einsatz in einem der genannten Objekte der Kontrolluntersuchung unterzieht, oder bei welchem eine ansteckungsfähige Tuberkulose oder eine andere ansteckungsfähige Krankheit durch die Gesundheitsbehörde festgestellt wurde, nicht mehr in den genannten Gebäuden beschäftigen.

Entsprechendes gilt für Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime sowie Kantinen. Für Kantinen ist auf §§ 17 und 18 Bundesseuchengesetz hinzuweisen.

17. Der Auftragnehmer hat das mit der Reinigung beauftragte Personal mit einem Ausweis, der zum Betreten des Gebäudes berechtigt, auszustatten. Der Ausweis ist dem Auftraggeber oder dessen Beauftragten auf Verlangen vorzulegen. Bei Ausscheiden von Personal hat der Auftrag-

nehmer den Ausweis abzunehmen. Personen, die vom Auftragnehmer nicht mit der Reinigung des Gebäudes beauftragt sind, dürfen nicht mit in das Gebäude genommen werden. Das gilt auch für Kinder. In die Schriftstücke, Akten, Hefte usw., die sich in den Diensträumen befinden, darf kein Einblick genommen werden. Schränke, Schubladen und ähnliches dürfen nicht unbefugt geöffnet werden. Die Benutzung der Fernsprechanlagen ist nicht statthaft. Bei Zuwiderhandlungen kann der Auftraggeber verlangen, daß die betreffende Reinigungskraft nicht mehr in städtischen Gebäuden eingesetzt wird.

18. Der Auftragnehmer hat die Arbeitskräfte ferner zur Verschwiegenheit über dienstliche Vorgänge und Einrichtungen, die ihnen bei ihrer Tätigkeit in den Diensträumen bekannt werden, arbeitsvertraglich zu verpflichten.
19. Der Auftragnehmer sowie seine Erfüllungsgehilfen sind verpflichtet, alle Gegenstände, die in dem zu reinigenden Gebäude gefunden werden, sofort bei der Hausverwaltung abzuliefern. Ein Finderlohn kann nicht gezahlt werden.
20. Mängel und Schäden in den Räumen und an den Einrichtungsgegenständen sind der Hausverwaltung unverzüglich mitzuteilen. Soweit diese Mängel und Schäden eine Gefährdung des Reinigungspersonals darstellen, darf die Reinigung nicht vor Abstellung der festgestellten Beanstandungen ausgeführt werden.
21. Der Auftragnehmer ist dafür verantwortlich, daß die Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaft beachtet werden.
22. Um eine ordnungsgemäße und einwandfreie Gebäudereinigung sicherzustellen, hat der Auftragnehmer für die Aufsicht eine geeignete

Person einzusetzen, die mit dem Auftragnehmer und dessen Beauftragten eng zusammenzuarbeiten hat. Die Aufsichtsperson hat den Anweisungen und Wünschen des Auftraggebers bzw. dessen Beauftragten, die sich auf die vertragsgemäße Reinigung beziehen, Folge zu leisten. Der Auftraggeber wird den Auftragnehmer bei der Durchführung der vertraglichen Aufgaben unterstützen.

23. Der Auftragnehmer ist verpflichtet, sein Reinigungspersonal durch fachkundige Kontrollpersonen einzuweisen und laufend zu beaufsichtigen.
24. Wenn die bisher von der Verwaltung beschäftigten Reinigungskräfte vom Auftragnehmer übernommen werden sollen, empfiehlt sich, die folgende Bestimmung im Vertrag aufzunehmen: Der Auftragnehmer verpflichtet sich, die bisher vom Auftraggeber beschäftigten ... Reinigungskräfte mit Wirkung vom ... in seinen Betrieb mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von... Stunden zu übernehmen, falls sie hierzu bereit sind.
25. Die Entscheidung, ob die Reinigung ordnungsgemäß und fristgerecht ausgeführt ist, trifft der Beauftragte des Auftraggebers.
26. Der Auftragnehmer ist verpflichtet, Leistungsnachweise zu führen. Durch den Beauftragten des Auftraggebers wird monatlich nachträglich eine mit Unterschrift versehene Bescheinigung über die ordnungsgemäße Ausführung der geleisteten Arbeit ausgestellt, und zwar unter Berücksichtigung des monatlichen Stundennachweises des Auftragnehmers. Andere Bescheinigungen werden nicht anerkannt.

27. Grundlage der Entgeltberechnung für die Unterhaltsreinigung ist grundsätzlich der qm-Preis. Alle anderen auf die Reinigungsleistungen einwirkenden Faktoren sind in der Regel nicht getrennt zu erfassen, sondern finden im qm-Preis ihren Niederschlag.
28. Der Auftragnehmer hat monatlich eine Rechnung in zweifacher Ausfertigung über die ausgeführten Reinigungsarbeiten unter Zugrundelegung der vereinbarten Festpreise zusammen mit der Bescheinigung nach Nr. 26 einzureichen.
29. Die Zahlung erfolgt nach Prüfung der Rechnungen. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten kann der Auftraggeber das unbestrittene Guthaben des Auftragnehmers als Abschlagzahlung vorwegleisten.
30. Sollten sich bei der Unterhaltsreinigung durch Arbeitsausfälle oder infolge schlechter Leistung Beanstandungen ergeben, so ist der Auftraggeber berechtigt, eine entsprechende Minderung der Vergütung vorzunehmen. Die Minderung wird in der Regel nach den ausgefallenen Arbeitsstunden berechnet. Lassen sich die ausgefallenen Arbeitsstunden nicht feststellen oder ist die Reinigung ohne Ausfallen von Arbeitsstunden nicht vertragsmäßig durchgeführt, wird die Minderung prozentual festgelegt. Sie beträgt für die Tage der nicht sach- und fachgerechten Reinigung mindestens 30% der Tageskosten für die betroffene Reinigungsflächen. Die sonstigen sich aus der gesetzlichen oder vertraglichen Regelung ergebenden Rechte des Auftraggebers bleiben unberührt.
Bei nicht vertragsgemäßer Ausführung der übernommenen Reinigungsleistungen wird keine Vergütung gezahlt, es sei denn, der Auftragnehmer

führt innerhalb einer vom Auftraggeber gesetzten Frist im vollen Umfange eine Nachbesserung durch, in der sämtliche beanstandeten Mängel beseitigt werden. Unterlassene Leistungen bei der Unterhaltsreinigung können von dem Auftragnehmer nur am gleichen Tag innerhalb der Reinigungszeit nachgeholt werden. Bei Fristversäumnis kann ein Dritter mit der Vertragserfüllung beauftragt werden. Die Mehrkosten gehen hierbei zu Lasten des Auftragnehmers.

Wenn die Reinigungsarbeiten aus Gründen, die vom Auftraggeber zu vertreten sind, nicht oder nicht vollständig ausgeführt werden, ruht insoweit der Vertrag. In diesem Fall wird das zu zahlende Monatsentgelt für die Zeit des Arbeitsausfalls, der über 10 Arbeitstage hinausgeht entsprechend gekürzt.

31. Der Auftragnehmer verpflichtet sich, die von ihm eingesetzten Reinigungskräfte mindestens nach dem jeweils geltenden Tarif zu entlohnen.
32. Im Falle des Inkrafttretens tariflicher Lohn-erhöhungen sowie bei der Erhöhung von gesetzlichen Sozialaufwendungen kann der Auftragnehmer einen Antrag auf Erhöhung des Preises beim Auftraggeber stellen. Anträge, die später als drei Monate nach Abschluß des Tarif- oder Rahmenvertrages bzw. nach Inkrafttreten der Änderung der gesetzlichen Sozialaufwendungen eingehen, können nur vom ersten Tag des Eingangsmonats berücksichtigt werden. Diese Regelungen gelten entsprechend bei Lohnsenkungen bzw. Senkungen der Sozialaufwendungen.

Kommt eine Einigung über den neuen Vertragspreis nicht zustande, so kann jeder Vertragspartner nach Nr. ... kündigen. Bis zum Ablauf

des Vertrages gilt der nach Abs. 1 vereinbarte Preis weiter.

Im ersten Vertragsjahr hat der Auftragnehmer dieses Recht der Kündigung nicht. Kommt eine Einigung über den neuen Vertragspreis nicht zustande, werden auf den Vertrag die branchenüblichen Preisänderungen angewendet.

Preisänderungen können jedoch nur einmal jährlich geltend gemacht werden.

Zur Vereinfachung der Berechnung ist mit den bisherigen Preisen abzurechnen und der prozentuale Auf- oder Abschlag vom Endbetrag zu berechnen.

33. Für Stundenlohnarbeiten ist in jedem Einzelfall die schriftliche Anordnung oder Genehmigung des Auftraggebers oder seines Beauftragten erforderlich.

Der Auftragnehmer hat täglich durch den Auftraggeber oder dessen Beauftragten die Stundenlohnachweise anerkennen zu lassen.

Eine Durchschrift der Stundenlohnachweise ist dem Auftraggeber oder dessen Beauftragten auszuhändigen. Die Originale der Stundenlohnachweise sind der Rechnung beizufügen. Die Stundenlohnachweise müssen die Namen (Familienname, Vorname), die geleisteten Stunden, den Tag, an dem sie geleistet wurden, und das Objekt enthalten.

Änderungen in den Stundenlohnachweisen nach der Bestätigung sind nochmals zur Bestätigung der Änderung dem Auftraggeber oder dessen Beauftragten vorzulegen.

Stundenlohnarbeiten werden nach den jeweils mit dem Auftragnehmer vereinbarten Stunden-

lohnsätzen abgerechnet.

34. Der Auftragnehmer hat für ausreichende Sicherungsvorkehrungen zu sorgen. Er haftet für die von ihm und seinen Erfüllungsgehilfen schuldhaft verursachten Personen-, Sach- und Vermögensschäden, die in Erfüllung und bei Gelegenheit der vertraglichen Verbindlichkeiten entstehen. Er ist verpflichtet, eine Haftpflicht-Schadensversicherung abzuschließen und während der Vertragsdauer aufrechtzuerhalten und dies dem Auftraggeber nach Aufforderung nachzuweisen.
35. Bei den Reinigungsarbeiten beschädigte Gegenstände, zerbrochene Scheiben und dergleichen werden auf Veranlassung des Auftraggebers erneuert. Die entstehenden Kosten hat der Auftragnehmer zu tragen. Der Auftragnehmer haftet insbesondere auch beim Verlust von ihm oder seinen Arbeitskräften anvertrauten Schlüsseln.

Der Auftraggeber ist berechtigt, bei Entstehen von Forderungen aus den vorstehenden Sachverhalten (Nr. 34 und 35) durch einfache Erklärung nach § 387 ff BGB gegen Forderungen des Auftragnehmers aufzurechnen.
36. Der Auftragnehmer verpflichtet sich, den Auftraggeber von allen Ansprüchen Dritter freizustellen, die in ursächlichem Zusammenhang mit der Tätigkeit des Auftragnehmers oder seiner Gehilfen geltend gemacht werden.
37. Der Auftragnehmer hat den Auftraggeber auch von etwaigen Ansprüchen dritter Personen, die bei der Ausführung der Arbeiten einen Schaden erleiden, freizuhalten.
38. Es ist Sache des Auftragnehmers, sich und seine Gehilfen gegen Unfall, Krankheit und Infektionen, die von der Unfallversicherung nicht erfaßt

werden, zu versichern.

39. Der Vertrag kann von beiden Vertragspartnern nach Ablauf des ersten Vertragsjahres ohne Angabe von Gründen mit einer Frist von zwei Monaten gekündigt werden. Die Kündigungsfrist beginnt mit dem Eingang des Kündigungsschreibens beim Vertragspartner.
40. Der Auftraggeber ist berechtigt, den Vertrag aus einem wichtigen Grund fristlos zu kündigen; als wichtiger Grund ist insbesondere anzusehen:
- a) wenn der Auftragnehmer die übernommene Leistung nicht zu dem vom Auftraggeber benannten Zeitpunkt oder nicht in der dem Vertrag entsprechenden Zeit, Art und Weise ausführt und trotz schriftlicher Mahnung nicht Abhilfe schafft;
 - b) wenn der Auftragnehmer eine ihm von den Aufsichtsorganen der Verwaltung untersagte Reinigungsart beibehält;
 - c) bei Unfähigkeit oder Unzuverlässigkeit des Auftragnehmers oder seines Personals;
 - d) wenn das Reinigungsobjekt durch den Auftraggeber aufgegeben wird oder die Reinigung in stadteigener Regie ausgeführt wird;
 - e) wenn der Auftragnehmer seine Zahlungen einstellt, das Vergleichsverfahren beantragt oder in Konkurs gerät;
 - f) wenn schwerwiegende Verstöße gegen die Vertragsbestimmungen vorliegen, bei denen es dem Auftraggeber nicht zuzumuten ist, das Vertragsverhältnis fortzusetzen. Schwerwiegende Gründe können sowohl in den allgemeinen Verhältnissen als auch in dem Verhalten des Auftragnehmers liegen. Als schwerwiegender Verstoß gegen die Vertragsbestimmungen wird insbesondere angesehen,

wenn eine Arbeitskraft im Schulhaus angetroffen wird, für die kein gültiges amtsärztliches Gutachten nach § 47 Bundesseuchengesetz vorliegt.

41. Die Kündigung ist durch Einschreiben auszusprechen.
42. Gerichtsstand und Erfüllungsort für beide Teile ist ...
43. Änderungen oder Ergänzungen des Vertrages bedürfen der Schriftform unter Beachtung der Formvorschriften der Gemeindeverfassungsgesetze.
44. Die Vertragsbedingungen sind für den Auftragnehmer bindend. Geschäftsbedingungen des Auftragnehmers - insbesondere dessen Lieferungs- und Zahlungsbedingungen sowie Angaben über den Erfüllungs- und Gerichtsort - finden keine Anwendung.

Tabelle 1: Personalwirtschaftliche Konsequenzen bei Aufgabenübertragungen (Zahl der Fälle)

Aufgabengruppe gemäß Aufgabengliederungsplan	Übertragene Aufgabe	Personal blieb voll bei der Verwaltung	Überleitung auf neuen Träger		Ent- las- sung	Abbau durch natürlichen Abgang
			teilweise	voll- ständig		
10. Zentrale Verwaltungsaufgaben	Gebüdereinigung (Verwaltungsgebäude, Schulen, Krankenhäuser u. Sonstige)	19	14	1	8	72
	Verwaltung von Verwaltungsgebäuden			1		1
	Bewachung					3
	Gutachterstellung					
	Buchbinderei, Druckerei					
11 Personalwesen	Organisationsuntersuchung	1				
	Kantinenbetrieb					
	Fortbildung					
	Kioskbetrieb					
21 Kassenwesen	Lohn- u. Gehaltsbuchhaltung			1		
	Reinigung Berufskleidung					
	Zahlung der Barleistungen für Sozialamt					
23 Liegenschaftswesen	Verwaltung städt. Mietwohnungen	6	5	2		2
	Verwaltung vermieteter Gebäude	1				
	Verwaltung städt. Gebäude					

Quelle: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Übertragung,..., a.a.O., S. 33 ff

Aufbengruppe gemäß Aufgaben- gliederungsplan	Übertragene Aufgabe	Personal blieb voll bei der Verwaltung	Überleitung auf neuen Träger		Ent- las- sung	Abbau durch natürlichen Abgang
			teilweise	voll- ständig		
32 Sicherheit u. Ordnung	Tierkörperbeseitigung	3				1
	Chemische Untersuchungsstelle					
	Rattenbekämpfung		1	1		
	Fundhunde	1				
37 Feuerschutz	Krankenhilfe, Unfall- rettungsdienst	3	1			
38 Zivilschutz	Feuerlöscher: Wartung	1				
	Sanitätsdienst im Katastrophen- schutz					
40 Schulwesen	Verpflegung in Ganztagschulen					1
	Essenslieferung für Kinder- tagesstätten	1				
	Volkshochschule, Berufs- schulen, Fachschule			5		
	Kindergarten			1		
41 Kulturpflege	Zoo					
	Kartenverkauf					
	Stadttheater					
	Museum			1		
	Kommunales Kino					

Aufgabengruppe gemäß Aufgaben- gliederungsplan	Übertragene Aufgabe	Personal blieb voll bei der Verwaltung	Überleitung auf neuen Träger		Ent- las- sung	Abbau durch natürlichen Abgang
			teilweise	voll- ständig		
50 Sozialhilfe	Altenheim	1	1	1	1	1
	Werkstätten für Behinderte			1		
	Nichtseßhaftenhilfe					
51 Jugendhilfe	Mittagstisch für sozial Bedürf- tige					1
	Kinderkrippen					
	Jugendzentrum		1		"	
	Kinder- und Pflegeheim			1	1	
	Jugendherberge					
52 Sportpflege	Jugendgerichts-, Vormund- schaftsgerichtshilfe					
	Pflegekinderwesen					
	Sporthilfe	1				
	Eissporthalle, Großsporthalle	1	1			
	Sportplatz					
	Tennisplätze					

Aufgaben- gruppe gemäß Aufgabengliederungsplan	Übertragene Aufgabe	Personal blieb voll bei der Verwaltung	Überleitung auf neuen Träger		Ent- las- sung	Abbau durch natürlichen Abgang
			teilweise	voll- ständig		
53 Gesundheits- wesen	Gerichtsmedizinische Stelle Krankenhaus	1		3		1
	Epidemienvorsorge	1		1		
	Reinigung Krankenhauswäusche		1			1
	Bettenverteilungszentrale			1		
61 Stadtplanung	Stadtsanierung	3	1			
	Gesamtverkehrsplanung	1				
	Flächennutzungsplanung	3				
	Bebauungsplanung					
	Stadtentwicklungsplanung	1			1	
62 Vermessungs- und Kataster- wesen	Städtebauförderung					
	Vermessungen	1				1
	Lichtpauserei					
63 Bauordnung	Erstellung des Straßen- und Katakasters					
	Prüfung von Baustoffen	1	1			1

Aufbengruppe gemäß Aufgaben- gliederungsplan	Übertragene Aufgabe	Personal blieb voll bei der Verwaltung	Überleitung auf neuen Träger		Ent- las- sung	Abbau durch natürlichen Abgang
			teilweise	voll- ständig		
65 Hochbau	Baumaßnahmen, Planung und Bauleitung	12	1			6
	Gebäudeunterhaltung	9				2
	Lichtsignalwartung	2				1
	Architektenleistungen					
	maschinelle Anlagen:Wartung	1		1		
	Statische Berechnungen	4				
	Fernsprechanlagen:Wartung	1			"	1
	Heizungs- und Klimaanlage: Wartung	2				1
	Maler- und Tischlerarbeiten					
	Elektroinstallation:Wartung					
66 Tiefbau	Kanalunterhaltung	3				5
	Kläranlagen, Betrieb von	3	1	3		2
	Kanalhausanschlüsse	1				
	Straßen- und Wegebau und -unterhaltung	5				3
	Straßenbeleuchtung	1				2
	Wasserläufe:Unterhaltung	1				

Aufgaben- gruppe gemäß Aufga- ben- gliederungsplan	Übertragene Aufgabe	Personal blieb voll bei der Verwaltung	Überleitung auf neuen Träger		Ent- las- sung	Abbau durch natürlichen Abgang
			teilweise	voll- ständig		
67 Garten- und Friedhofs- wesen	Spielplätze: Gestaltung und Unterhaltung					
	Verkehrszeichen, Straßen- schilder aufstellen	1				4
	Straßenwalzen einsetzen	1				2
	Straßenplanung	1				
	Tiefbaumaßnahmen/Entwurf und Bauleitung					
	Friedhofswesen	4				
70 Stadtreinigung und Fuhrwesen	Beerdigungen	3				
	Grünflächen (Entwurf, Anlage, Betreuung)	5	1			9
	Stadtgärtnerei					
	Straßen- und Fußwegreinigung	3				3
	Deponiebetrieb	3		1		1
	Marktreinigung		1			3
	Altpapiersammlung	1				
	Winterdienst	1				1
	Fäkalienbeseitigung	5				6
	Kfz.-Werkstatt	1				1

Aufgabengruppe gemäß Aufgaben- gliederungsplan	Übertragene Aufgabe	Personal blieb voll bei der Verwaltung	Überleitung auf neuen Träger		Ent- las- sung	Abbau durch natürlichen Abgang
			teilweise	voll- ständig		
	Bedürfnisanstalt		1			
	Fuhrpark					
	Dienstfahrten Taxen usw.)					
	Müllabfuhr	15	6	3		18
71 Schlacht- und Viehhof	Schlacht- und Viehhof	6	7	1		7
	Freibank		1			
72 Marktwesen	Großmarkt	2				1
73 Pfandleih- wesen	Pfandleihe	1				
74 Bäderwesen	Medizinische Bäder	1	2			2
	Schwimmbäder	3	2	5		
	Mineralbäder					
80 Wirtschafts- u. Verkehrs- förderung	Fremdenverkehrsförderung	4		1		
	Wirtschaftsförderung	1				
	Plakatierungswesen		1			
81 Eigenbetriebe	Gas-, Wasser-, Stromversorgung	2	4	23		2
	Linien- und Schulbusse					
	Straßenbahnen	5		2		5
	Seilbahnbetrieb			1		
	Stadtwerke		1	2		

Aufgabengruppe gemäß Aufgabengliederungsplan	Übertragene Aufgabe	Personal blieb voll bei der Verwaltung	Überleitung auf neuen Träger		Ent- las- sung	Abbau durch natürlichen Abgang
			teilweise	voll- ständig		
82 Forstwesen	Hafenbetrieb		1	1		1
	Mineralwasserabfüllbetrieb	1				1
	Bürgerhaus					
	Kongresshalle, Mehrzweckhalle	3	1			
	Zeltplatzbetrieb	1				
	Parkhäuser, Parkflächen	1				1
	Flugplatzbetrieb			1		
	Festmachedienst, Schiffsbesichtiger		1	1		1
	Forsten, Verwaltung, stadt- eigener	1				
	insgesamt	112	59	66	10	178

Tabelle 2: Umfragebeteiligung bei der KGSt- Erhebung

Größenklassen der Gemeinden	KGSt- Mitglieder	in die Um- frage einbezogen	Beteiligung		Verneinung Frage 1 1/2	auszuwertende Fragebogen
			absolut	in v.H.		
1	13	13	10	77		10
2	5	5	3	60	1	2
3	16	16	13	81	2	11
4	35	35	26	74	2	24
5	32	32	24	75		24
6	52	52	36	69	3	33
7	162	42	22	52	3	19
8	209	52	23	44	10	13
zusammen	524	237	157	66	21	136

1) Frage 1 lautet: Haben Sie in den ca. 10 letzten Jahren bisher von Ihrer Verwaltung wahrgenommene Aufgaben ganz oder teilweise auf andere (öffentliche oder private) Träger übertragen?

Quelle: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Übertragung..., a.a.O., S.11

Tabelle 3: Aufgabenverteilung ausgewählter öffentlicher Leistungen auf Privatunternehmen und kreisangehörige Gemeinden nach der DStGB-Erhebung

Aufgabenart	Gemeinden				Teilweise				Privatunternehmen			
	Gesamt				Teilweise				Gesamt			
	Gemeindegrößenklassen				Teilweise				Teilweise			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1. Abfallbeseitigung	-	19	16	9	-	7	6	11	69	128	26	3
2. Kanalreinigung	26	60	31	20	4	18	3	1	35	74	12	2
3. Straßenreinigung	27	46	22	16	5	12	5	2	14	66	15	5
4. Marktreinigung	25	95	34	19	-	2	-	-	6	7	2	-
5. Gebäudereinigung												
a) Schulen	42	59	8	-	15	63	33	23	12	33	7	1
b) sonst. öff. Gebäude	54	100	20	7	6	38	19	15	4	15	7	1
6. Grünflächenunterhaltung und -pflege	65	136	37	15	-	10	7	8	1	4	4	-
7. Friedhofsunterhaltung und -pflege	43	117	39	20	2	10	5	2	6	10	3	-
8. Straßen- u. Wegeunterhaltung	56	115	38	19	9	34	7	3	3	4	3	1
9. Gebäudeunterhaltung	37	93	33	9	9	36	7	11	17	23	6	4
10. Elektrizitätsversorgung	1	11	10	6	2	6	-	3	49	127	38	13
11. Gasversorgung	1	12	11	8	-	6	1	2	10	120	35	11
12. Wasserversorgung	43	15	23	7	18	4	6	6	12	66	19	11
13. Nahverkehr	-	8	5	-	-	1	-	-	22	73	33	16

Quelle: Tofaute, Hartmut, Die Übertragung..., a.a.O. sowie Deutscher Städte- und Gemeindebund

Tabelle 4 : Aufgabendübertragungen der Gemeinden nach Größenklassen und Aufgabengruppen

Aufgabengruppe gemäß Aufgabengliederungsplan	Übertragene Aufgabe	Aufgabendübertragungen (Zahl der Fälle) in den Größenklassen										zus.
		1	2	3	4	5	6	7	8			
10 Zentrale Verwaltungsaufgaben	Gebäudereinigung (Verwaltungsgebäude, Schulen, Krankenhäuser u. Sonstige)	11	5	16	27	28	33	14	5			139
	Verwaltung von Verwaltungsgebäuden				1		2					3
	Bewachung	1		3	2							6
	Gutachtererstellung				1	1			1			5
	Buchbinderei, Druckerei			1	1							2
11 Personalwesen	Organisationsuntersuchung			1	1							2
	Kantinenbetrieb			1	1							2
	Fortbildung			1								1
	Kioskbetrieb			1								1
	Lohn- und Gehaltsbuchhaltung											
21 Kassenwesen	Reinigung der Berufskleidung				1							1
	Zahlung der Barleistungen für Sozialamt					1						1
23 Liegenschaftswesen	Verwaltung städt. Mietwohnungen	2			1	4	6					13
	Verwaltung vermieteter Gebäude	1				1						2
	Verwaltung städt. Gebäude		1		1							2

Quelle: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Übertragung..., a.a.O., S.13 ff

Aufgabengruppe gemäß Aufgaben- gliederungsplan	Übertragene Aufgabe	Aufgabenübertragungen (Zahl der Fälle) in den Größenklassen								
		1	2	3	4	5	6	7	8	zus.
32 Sicherheit und Ordnung	Tierkörperbeseitigung	2	1		1					5
	Chemische Untersuchungsstelle						1			
	Rattenbekämpfung							1		1
	Fundhunde	1								1
37 Feuerschutz	Krankenbeförderung									
	Unfallrettungsdienst	1		2		2				5
38 Zivilschutz	Feuerlöscher: Wartung				1					1
	Sanitätsdienst im Katastrophenschutz					1				1
40 Schulwesen	Verpflegung in Ganztagschulen	1	1							2
	Essenslieferung für Kinder- tagesstätten				1					1
	Volkshochschule, Berufsschule, Fachschule	1			1		1			4
	Kindergarten									
41 Kulturpflege	Zoo								1	2
	Kartenverkauf						1			1
	Stadttheater						1			
	Museum			1						1
	Kommunales Kino									1

Aufbengruppe gemäß Aufgabengliederungsplan	Übertragene Aufgabe	Aufgabenübertragungen (Zahl der Fälle) in den Größenklassen								
		1	2	3	4	5	6	7	8	zus.
61 Stadtplanung	Reinigung Krankenhauswäusche				1					1
	Bettenverteilungszentrale	1								1
	Stadtanierung			2	2	1	1		1	7
	Gesamtverkehrsplanung			1		1	1			3
	Flächennutzungsplanung									
62 Vermessungs- und Kataster- wesen	Bebauungsplanung	2		1	1	2	3	1		10
	Stadtentwicklungsplanung			1		1	1	"		3
	Städtebauförderung						1			1
	Vermessungen	1		1	1		1			4
	Lichtpauserei									
63 Bauordnung 65 Hochbau	Erstellung des Straßen- und Kanalkatasters			1						1
	Prüfung von Baustoffen	2	1							3
	Baumaßnahmen									
	Planung und Bauleitung	4		2	4	2	6	2	1	21
	Gebäudeunterhaltung	5		3	2	4	7	2		23
	Lichtsignalwartung	1				1	1			3
	Architektenleistungen				1					1

Aufgaben- gruppe gemäß Aufgaben- gliederungsplan	Übertragene Aufgabe	Aufgabenübertragungen (Zahl der Fälle) in den Größenklassen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	zus.	
56 Tiefbau	Maschinelle Anlagen: Wartung	1			1					2	
	Statische Berechnungen	5			2	1	2	1		11	
	Fernsprechanlagen: Wartung				1	2			1	4	
	Heizungs- und Klimaanlage: Wartung	2								2	
	Maler- und Tischlerarbeiten										
	Elektroinstallation: Wartung			1						1	
	Kanalunterhaltung	1		1			6	2	1	11	
	Kläranlagen, Betrieb			1	1	2	3	2		9	
	Kanalhausanschlüsse			2					1	3	
	Straßen- und Wegebau und -unterhaltung			1	2	1	2	5		11	
	Straßenbeleuchtung					2	1	1	1	5	
	Wasserläufe: Unterhaltung					1				2	
	Spielplätze: Gestaltung und Unterhaltung	1								1	
	Verkehrszeichen, Straßen- schilder aufstellen	1								1	
	Straßenplanung	1								1	
	Tiefbaumaßnahmen/Entwurf und Bauleitung					1				1	

Aufgabengruppe gemäß Aufgaben- gliederungsplan	Übertragene Aufgabe	Aufgabenübertragungen (Zahl der Fälle) in den Größenklassen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	zus.	
67 Garten- und Friedhofs- wesen	Friedhofswesen	1		1	1	2	1	2	2	10	
	Beerdigungen					2	1	1		4	
	Grünflächen(Entwurf, Anlage, Betreuung)	4		1	5	6	6	2	2	26	
	Stadtgärtnerei										
	Straßen- und Fußwegreinigung	1				2	5	3	3	14	
	Deponiebetrieb				3	1	2	1	1	8	
	Marktreinigung	1					3	1	1	6	
	Altpapiersammlung				1				1	2	
	Winterdienst			2	1	1		3		7	
	Fäkalienbeseitigung				3	2	3	1	1	10	
	Kfz.-Werkstatt				2					2	
71 Schlacht- u. Viehhof	Bedürfnisanstalt				1				1	2	
	Fuhrpark										
	Dienstfahrten(Taxen etc.)	1								1	
	Müllabfuhr	1		2	5	9	13	10	8	48	
	Schlacht- und Viehhof	4		4	3	5	1			17	
	Freibank	1								1	

Aufgabengruppe gemäß Aufgaben- gliederungsplan	Übertragene Aufgabe	Aufgabenübertragungen (Zahl der Fälle) in den Größenklassen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	zus.	
72 Marktwesen	Großmarkt	2			1					3	
73 Pfandleihwesen	Pfandleihe	1								1	
74 Bäderwesen	Medizinische Bäder			1	1	1	1			4	
	Schwimmbäder	2		1	3	2	3			11	
	Mineralbäder										
80 Wirtschafts- und Verkehrs- förderung	Fremdenverkehrsförderung				1	3	1		2	7	
	Wirtschaftsförderung					1	1			2	
	Plakatierungswesen				1					1	
					13	5	7	4		32	
81 Eigenbetriebe	Gas-, Wasser-, Stromversorgung	3									
	Linien- und Schulbusse, Straßenbahnen	1			4		1	2	1	9	
	Seilbahnbetrieb				1					1	
	Stadtwerke(s. a. Nr. 1!)	1			1	1				3	
	Hafenbetrieb			1	1					2	
	Mineralwasserabfüllbetrieb	1								1	
	Bürgerhaus					1				1	
	Kongreßhalle, Mehrzweckhalle			1	3	3		1		8	
	Zeltplatzbetrieb	1						1		2	
Parkhäuser, Parkflächen			1		1				2		

Tabelle 5 : Geplante Privatisierungen nach der DStGB-Erhebung

Aufgabenart	Geplante Privatisierungsvorhaben								unbestimmtes Datum							
	gesamt								festes Datum							
	Gemeindegrößenklassen															
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1. Abfallbeseitigung	1	3	5	3	-	3	1	-	1	-	4	3	1	-	4	3
2. Kanalreinigung	2	10	5	-	1	6	3	-	1	4	2	-	1	4	2	-
3. Straßenreinigung	15	24	7	4	11	18	3	3	4	6	4	1	4	6	4	1
4. Marktreinigung	1	6	7	1	1	5	1	1	-	1	6	-	-	1	6	-
5. Gebäudereinigung	16	50	15	14	10	30	6	2	6	20	9	12	6	20	9	12
a) Schulen																
b) sonst. öff. Gebäude	13	32	13	10	10	19	5	1	3	13	8	9	3	13	8	9
6. Grünflächenunterhaltung und -pflege	5	13	14	4	3	8	1	2	2	5	13	2	2	5	13	2
7. Friedhofsunterhaltung und -pflege	4	8	7	1	1	3	-	1	3	5	7	-	3	5	7	-
8. Straßen-u. Wegeunterhaltung	2	5	2	-	1	2	-	-	1	3	2	-	1	3	2	-
9. Gebäudeunterhaltung	2	2	3	-	-	2	-	-	2	-	3	-	2	-	3	-
10. Elektrizitätsversorgung	-	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	1	-	1	-	1
11. Gasversorgung	-	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	1	-	1	-	1
12. Wasserversorgung	-	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	1	-	1	-	1
13. Nahverkehr	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Summe	62	156	78	40	38	96	20	10	24	60	58	30	24	60	58	30

Quelle: Tofaute, Hartmut, Die Übertragung..., a.a.O. sowie Deutscher Städte- und Gemeindebund

Tabelle 6: Beabsichtigte oder noch in der Prüfung befindliche Aufgabenübertragungen nach Aufgabengruppen und Größenklassen (Zahl der Fälle) nach der KGSt-Erhebung
a) beabsichtigt
b) noch in der Prüfung befindlich

Aufgabengruppe	Zu Übertragende Aufgabe	Größenklassen																zus.
		1		2		3		4		5		6		7		8		
		a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	
10 Zentrale Verwaltungsaufgaben	Gebäudereinigung	2	1			3		8	3	4	3	3	5	1	3	4	33	17
	Verwaltung von Verwaltungsgebäuden		1															1
23 Liegenschaftswesen	Verwaltung städt. Mietwohnungen	1	1					1	1	3							1	5
	Verwaltung verm. Gebäude	1	1						1								2	1
	Verwaltung städt. Grundstücke								1								1	1
40 Schulwesen	Essenslieferung für Kindertagesstätten		1															1
	Volkshochschule, Berufsschule, Fachschule											1	1				1	1
41 Kulturpflege	Kartenverkauf												1					1
	Stadttheater																	1
50 Sozialhilfe	Altenheim																	2
51 Jugendhilfe	Kindergrrippen																	1
	Jugendzentrum																1	1
	Jugendherberge																1	1

Quelle: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Übertragung,..., a.a.O., S. 47 f

Aufgabengruppe	Zu übertragende Aufgabe	Größenklassen														zus.		
		1		2		3		4		5		6		7			8	
		a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b		a	b
52 Sportpflege	Eissporthalle, Großsporthalle Sportplatz Tennisplätze	1					1											1 1 1
53 Gesundheits- wesen	Gerichtsmedizinische Stelle Krankenhaus Reinigung Krankenhauswäusche		1						2	1								1 3 1
62 Vermessungs- u. Kataster- wesen	Vermessungen Lichtpauserei		1				1							1				2 1
65 Hochbau	Baumaßnahmen, Planung. und Bauleitung Gebäudeunterhaltung Architektenleistungen Maschinelle Anlagen:Wartung Heizungs-und Klimaanlage: Wartung Maler- und Tischlerarbeiten										1				1			1 1 2 1 1 1

Aufabengruppe	Zu übertragende Aufgabe	Größenklassen																zus.	
		1		2		3		4		5		6		7		8			
		a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b		
	Bedürfnisanstalt					1												1	4
	Fuhrpark							1		2						1			20
	Müllabfuhr	1						2	1	4				4		8	1		7
71 Schlacht- und Viehhof	Schlacht- und Viehhof	2			1	2	3	1	4	2									15
	Großmarkt							1											2
72 Marktwesen	Medizinische Bäder	1					1	1										1	2
74 Bäderwesen	Mineralbäder	1																1	5
80 Wirtschafts- u. Verkehrs- förderung	Fremdenverkehrsförderung								1	3									
81 Eigenbetriebe	Linien- u. Schulbusse																		
	Straßenbahnen																	1	1
	Bürgerhaus													1				1	1
	Kongreßhalle, Mehrzweckhalle																		
	Zeltplatzbetrieb	1																1	1
	Parkhäuser, Parkflächen																	1	
82 Forstwesen	Forsten, Verwaltung stadteigener																	1	
	Insgesamt																	80	176

Tabelle 7 : Beurteilung der Erfahrungen mit den Privatunternehmen nach der DStGB-Erhebung

Aufgabenart	Beurteilungen															
	Gemeindegrößenklassen															
	sehr zufrieden				zufrieden				weniger zufrieden				nicht zufrieden			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1. Abfallbeseitigung	20	21	11	3	48	105	22	11	2	3	-	2	1	-	1	-
2. Kanalreinigung	10	15	3	1	29	71	12	2	1	1	-	-	-	-	-	-
3. Straßenreinigung	3	7	2	1	18	63	17	4	-	2	3	1	-	1	-	-
4. Marktreinigung	-	1	3	1	2	3	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-
5. Gebäudereinigung	8	18	7	2	40	116	51	33	1	4	4	5	-	-	1	-
6. Grünflächenunterhaltung und -pflege	1	3	1	1	9	10	11	6	1	2	1	2	-	1	-	-
7. Friedhofsunterhaltung und -pflege	2	8	2	-	6	8	7	2	-	1	-	-	-	-	-	-
8. Straßen- und Wegeunterhaltung	2	1	1	-	11	29	6	4	-	-	-	-	-	-	-	-
9. Gebäudeunterhaltung	2	2	1	-	21	38	10	9	1	-	-	-	-	-	-	-

Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund und eigene Berechnungen

LITERATURVERZEICHNIS

- Adler, Ernst Dietrich, Gemeinwirtschaft. Die Wandlungen des Begriffs in der deutschen sozialwissenschaftlichen Literatur, Diss., Hamburg 1952
- Altvater, Elmar, Gesellschaftliche Produktion und ökonomische Rationalität. Externe Effekte und zentrale Planung im Wirtschaftssystem des Sozialismus, Frankfurt 1969
- Andreae, Henning, Stückgutbeförderung in einem Knotenpunktsystem. Neue Wege der Deutschen Bundesbahn im Stückgutverkehr, in: Die Bundesbahn, 46. Jg. 1970, S. 323-336
- Bayerischer Städteverband (Hrsg.), Sparmaßnahmen der Städte. Rationalisierung Privatisierung, München o.J.
- Bechler, E., Möglichkeiten einer Privatisierung von Staatsleistungen, in: WISU 6/1976, S. 289 - 291
- Behr, Alfred, Was man für eine simple Monatskarte alles über sich verraten muß, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Juni 1978, S. 7
- Bischoff, Detleff und Nickusch, Karl-Otto, Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Ausweg aus der Finanzkrise des Staates? Berlin, New-York 1977
- Borell, Rolf, Die Personalkosten ruinieren die Etats, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Okt. 1975, S. 11
- Breidbach, Hans-Josef, Privatisierung. Schriftenreihe des Deutschen Industrieinstituts, Heft 8, Köln 1960
- Bund der Steuerzahler (Hrsg.), Entstaatlichung. Wie man die öffentlichen Haushalte durch Verlagerung von Aufgaben auf Private entlasten kann, Wiesbaden 1975

- Bund der Steuerzahler (Hrsg.), Privatisierung
öffentlicher Dienstleistungen, Heft 41,
Wiesbaden 1978
- Buttler, Friedrich, Explikative und normative Theorie
der meritorischen Güter - eine Problemanalyse,
in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaften, 93. Jg. 1973, S. 129 - 146
- Chmielewicz, Klaus, Überlegungen zu einer Betriebswirt-
schaftslehre der öffentlichen Verwaltung,
in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft,
41. Jg. 1971, S. 583 - 610
- Deutscher Städte- und Gemeindebund, Ver- und Ent-
sorgung - Wer macht's? Schriftenreihe des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 24,
Göttingen 1976
- Deutscher Städte- und Gemeindebund, Privatisierung
öffentlicher Einrichtungen. DStGB Rund-
schreiben Nr. 37/1976, vom 19. Mai 1976,
unveröffentlichtes Manuskript
- Deutscher Städtetag, Privatisierung öffentlicher
Aufgaben, Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunal-
politik, Heft 2, Köln 1976
- Dieckmann, Rudolf, Aufgabenkritik in einer Großstadt-
verwaltung. Schriftenreihe der Hochschule
Speyer, Bd. 65, Berlin 1977
- Diederich, Helmut, Allgemeine Betriebswirtschafts-
lehre I, 4. Aufl., Stuttgart 1974
- Diederich, Helmut, Verkehrsbetriebslehre, Wiesbaden
1977
- Eichhorn, Peter, Öffentliche Haushalte und Betriebs-
wirtschaftslehre, in: Zeitschrift für Be-
triebswirtschaft, 41. Jg. 1971, S. 611 - 622
- Eichhorn, Peter, Die öffentliche Verwaltung als
Dienstleistungsbetrieb, in: Fortschritte des
Verwaltungsrechts. Festschrift für Hans J.
Wolff, hrsg. von C. F. Menger, München 1973,
S. 39 - 63

- Eichhorn, Peter und Friedrich, Peter, Verwaltungs-
ökonomie I, Baden-Baden 1976
- Emmerich, Volker, Entziehen sich öffentliche Unter-
nehmen der bürgerschaftlichen Kontrolle?
in: Auftrag und Führung öffentlicher Unter-
nehmen, hrsg. von Peter Eichhorn, Schriften-
reihe der Hochschule Speyer, Bd. 68, Berlin-
München 1977, S. 88 - 100
- Eynern, Gert von, Das öffentlich gebundene Unter-
nehmen, in: Archiv für öffentliche und
freigemeinwirtschaftliche Unternehmen,
Bd. 4, 1958, S. 1 - 59
- Engelhardt, W. W., Die öffentlichen Unternehmen und
Verwaltungen als Gegenstand der Einzelwirt-
schaftsmorphologie und -typologie, in: Zeit-
schrift für Betriebswirtschaft, hrsg. von
Erich Gutenberg, Jg. 1974 Nr. 7/8, S. 483 -
504
- Faller, Peter, Determinanten des preispolitischen
Spielraums öffentlicher Betriebe, in:
Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und
Gesellschaftspolitik, Tübingen 1970,
S. 176 - 189
- Fischer-Menshausen, Herbert, Entlastung des Staates
durch Privatisierung von Aufgaben, in: Wirt-
schaftsdienst, 55. Jg. 1975, S. 545 - 552
- Folkers, Cay, Meritorische Güter als Problem der
normativen Theorie öffentlicher Ausgaben,
in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 25,
1974, S. 1 - 29
- Freie und Hansestadt Hamburg, Senatsamt für den Ver-
waltungsdienst, Organisationsamt, Gutachten
Gebäudereinigung in der hamburgischen Ver-
waltung, Hamburg 1974
- Friedrich, Peter, Die Operationalisierung der Unter-
nehmensziele, in: Auftrag und Führung öffent-
licher Unternehmen, hrsg. von Peter Eichhorn,
Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 68,
Berlin - München 1977, S. 107 - 127

- Frotz, Hans, Bestimmung der Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung öffentlicher Unternehmungen, in: Der Betrieb, 30. Jg., Heft 36, 1977, S. 1661 - 1664
- Geiger, Helmut, Öffentliche Unternehmen als Grundlage privatwirtschaftlicher Betätigung, in: Sparkasse, Jg. 94, Heft 5, 1977, S. 158 - 161
- Gerhardt, Kurt, Mustervertrag für die Beauftragung privater Müllabfuhrunternehmen, in: Der Landkreis, 8 - 9/1977, S. 310 - 311
- Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.), Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Nr. 3, Fallstudie über die Privatisierung der Müllabfuhr im Landkreis Göttingen, von Werner Sauerborn, Reutlingen 1977
- Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.), Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Nr. 4, Materialsammlung, Reutlingen 1977
- Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.), Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Nr. 5, Die Übertragung öffentlicher Leistungen und Funktionen auf Private (Privatisierung), von Hartmut Tofaute, Reutlingen 1977
- Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.), Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Nr. 7, Privatisierungsüberlegungen auf betrieblicher Ebene am Beispiel von Reinigungsdiensten in Krankenhäusern. Verfahrensweisen und Standpunkte in den Universitätskliniken im Landeskrankenhaus Homburg (Saar), Reutlingen 1978

- Haeseler, Herbert, Prolegomena zur Betriebswirtschaftslehre gemeinwirtschaftlicher Betriebe und öffentlicher Verwaltungen, in: Gemeinwirtschaftliche Betriebe und öffentliche Verwaltungen, hrsg. von Herbert Haeseler, Opladen 1976, S. 9 - 16
- Haller, Heinz, Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 27, 1968, S. 249 - 270
- Hamm, Walter, Kollektiveigentum, Heidelberg 1961
- Hamm, Walter, Die Bundesbahnsanierung - kein Horrorplan, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Jan. 1976, S. 13
- Harbusch, Peter; Wiek, Dietrich, Die ordnungspolitische Konzeption der Marktwirtschaft, in: WISU 8/1975, S. 89 - 93
- Hax, Karl, Die öffentliche Unternehmung in der Marktwirtschaft, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 27, 1968, S. 37 - 48
- Head, John G., Über meritorische Güter, in: Finanztheorie, hrsg. von Horst Claus Recktenwald, Köln, Berlin 1969, S. 46 - 74
- Hermani, Ulrich P., Privatisierung - Finanznot zwingt zur Einsicht, in: Der Arbeitgeber, Nr. 3/28, 1976, S. 128 - 130
- Hermani, Ulrich P., Sanierung der öffentlichen Haushalte - Perspektiven bis 1979, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Nr. 35, Köln 1976
- Hesselbach, Walter, Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Instrumente gewerkschaftlicher und genossenschaftlicher Struktur- und Wettbewerbspolitik, Frankfurt a.M. 1971
- Höfele, Dieter E., Probleme der Führungs- und Kontrollorgane öffentlicher Betriebswirtschaften, Diss., München 1967

- Hofmann, Reiner, Probleme und Methoden der Privatisierung erwerbswirtschaftlicher öffentlicher Unternehmen in entwickelten Volkswirtschaften mit überwiegend marktwirtschaftlicher Ordnung, Diss., Berlin 1965
- Horak, Hans, Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Probleme, Köln und Opladen 1964
- Jäger, Peter, Öffentlich-wirtschaftliche Kriterien der Privatisierung, in: Wirtschaftsdienst, 56. Jg. 1976, S. 569 - 575
- Jockel, Dieter, Öffentlich-rechtliche Monopole. Ein Beitrag zum Problem der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Diss., Köln 1968
- Kähne, Otto, Sozioökonomische Grundlagen der Bestimmung betriebswirtschaftlich operationaler Zielkonzeptionen bei öffentlichen gemeinwirtschaftlichen Betriebswirtschaften, Diss., Bamberg 1974
- Klein, Hans, Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 21 - 22, Nov. 1965, S. 755 - 759
- Kleinstauber, Hans, Öffentliche Bindung, in: Wörterbuch zur politischen Ökonomie, hrsg. von Gert von Eynern in Zusammenarbeit mit Carl Böhrer u.a., Opladen 1973, S. 250 - 255
- Knoll, Lothar, 'Transfracht': Die Verkaufsorganisation der DB für den Containerverkehr auf der Schiene, in: Die Bundesbahn, 46. Jg. 1970, S. 487 - 491
- Kohn, Leopold, Probleme der Kollektivgüterallokation, Zürich 1973
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Gebäudereinigung: Besondere Vertragsbedingungen bei Unternehmerreinigung, Bericht Nr. 16/1976

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Übertragung bisher von der Verwaltung wahrgenommener Aufgaben. Ergebnis einer Umfrage (1976), Bericht Nr. 20/1976
- Konow, Karl-Otto, Die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten, in: Die Öffentliche Wirtschaft, Heft 1, 1972, S. 25 - 27
- Kosiol, Erich, Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, Reinbek bei Hamburg 1966
- Kosiol, Erich, Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden 1968
- Krause-Junk, Gerold, Abriß der Theorie von den öffentlichen Gütern, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. von F. Neumark u.a., 3. Aufl., Bd. I, Tübingen 1976, S. 687 - 711
- Krölger, Herbert, Das wirtschaftspolitische Mitwirkungsverhältnis, Hamburg 1974
- Kühne, Karl, Sinn und Verantwortung der öffentlichen Kontrolle, in: Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, Stuttgart 1970, S. 20 - 60
- Kullmer, Lore, Abgrenzungskriterien öffentlicher Ausgaben, in: WISU 6/74, S. 31 - 35
- Kux, Wilhelm, Ansätze zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Werkbericht 2 des Instituts für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin 1976
- Landtag Rheinland-Pfalz, Antwort des Ministeriums des Innern, Landtagsdrucksache 8/661, vom 5.1.1976, S. 1 - 20
- Laux, Eberhard, Öffentliche Verwaltung, betriebswirtschaftliche Aspekte, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 4. Aufl., Stuttgart 1975, Sp. 2806 - 2816
- Leibbrand, Kurt, Der Fern- und Massentransport bleibt die Domäne der Eisenbahn, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Sept. 1975, S. 26

- Liedtke, Cornelius, Theorie der öffentlichen Güter und optimale Struktur einer Föderation, Berlin 1972
- Loesch, Achim von, Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung, Köln 1977
- Lohmar, Ulrich, Staatsbürokratie. Das hoheitliche Gewerbe, München 1978
- Loitlsberger, Erich, Das Wirtschaftlichkeitsprinzip, Wien 1955
- Mayntz, Renate, Organisationsziel, in: Handwörterbuch der Organisation, hrsg. von Erwin Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 1255 - 1261
- McLure, Charles E., Merit Wants: a Normatively Empty Box, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 27, 1968 S. 474 - 483
- Mellerowicz, Konrad, Öffentliche Betriebe, Wesen, Betätigungsgebiete und Formen, in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, 36. Jg. 1942, S. 78 ff
- Molitor, Bruno, Öffentliche Wirtschaft und Privatisierung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 5. Jahr 1960, S. 77 - 97
- Mülhaupt, Ludwig und Gornas, Jürgen, Zum Problem der Privatisierung im öffentlichen Bereich, in: Der Städtetag, 7/1977, S. 360 - 365
- Musgrave, Richard A., (The Theory of Public Finance, deutsch) Finanztheorie, Übersetzt von Lore Kullmer unter Mitarbeit von Hans Fecher, Tübingen 1974
- Neuhof, Bodo, Zielsetzung und Entscheidungskriterium im öffentlichen Betrieb, Diss., Hamburg 1970
- Oettle, Karl, Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, N.F., 18. Jg. 1966, S. 241 - 259

- Oettle, Karl, Die ökonomische Bedeutung der Rechtsform öffentlicher Betriebe, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, 8. Bd., 1967, S. 193 - 226
- Oettle, Karl, Öffentliche Verwaltung und Betriebswirtschaftslehre, KGSt-Mitteilungen (Sonderdruck), Dez. 1971
- Oettle, Karl, Grenzen und Möglichkeiten einer unternehmensweisen Führung öffentlicher Betriebe, in: Die informierte Unternehmung. Festschrift für Max Rembeck, hrsg. von Hans Rühle von Lilienstein, Berlin 1972, S. 129 - 143
- Oettle, Karl, Öffentliche Betriebe, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 4. Aufl., Stuttgart 1975, Sp. 2792 - 2806
- Oettle, Karl, Die ökonomische Bedeutung der Rechtsform öffentlicher Betriebe, in: Grundfragen öffentlicher Betriebe I, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Bd. 14, 1976, S. 121 - 166
- Oettle, Karl, Finanzierungsprobleme und rationale Finanzpolitik öffentlicher Betriebe, in: Gemeinwirtschaftliche Betriebe und öffentliche Verwaltungen, hrsg. von Herbert R. Haeseler, Opladen 1976, S. 17 - 25
- Oettle, Karl, Wirtschaftlicher Nutzen und soziale Kosten einer Privatisierung. Gekürzt wiedergegebenes Referat, gehalten auf der Tagung der evangelischen Akademie Bad Boll vom November 1976, in: Evangelische Akademie Bad Boll, Privatisierung öffentlicher Aufgaben? Protokolldienst, 14/76, S. 21 - 32
- Oettle, Karl, Verkennen die öffentlichen Unternehmen ihren Auftrag? in: Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, hrsg. von Peter Eichhorn, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 68, Berlin-München 1977, S. 67 - 72

- Oettle, Karl und Thiemeyer, Theo, Thesen über die Unterschiede zwischen privatunternehmerischen und öffentlich-wirtschaftlichen Zielen, in: Die öffentliche Wirtschaft, 18. Jg., Heft 1, 1969, S. 5 - 7
- Oettle, Karl und Thiemeyer, Theo, Thesen über die Unterschiede zwischen privater Absatzpolitik und öffentlicher Angebotspolitik, in: Die öffentliche Wirtschaft, 18. Jg., Heft 2, 1969, S. 37 - 41
- Oettle, Karl und Thiemeyer, Theo, Thesen über Kriterien der Finanzierung öffentlicher und privater Unternehmen, in: Die öffentliche Wirtschaft, 18. Jg., Heft 3, 1969, S. 77 - 79
- O.V., Beim Staat ist der Kunde kein König, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Apr. 1978, S. 14
- O.V., Biedenkopf über Dezentralisierung staatlicher Aufgaben, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Dez. 1976, S. 4
- O.V., Die große Post, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Okt. 1977, S. 13
- O.V., Die Post will ihr Monopol ausweiten, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Nov. 1977, S. 13
- O.V., Die Privatwirtschaft arbeitet produktiver, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Sept. 1978, S. 11
- O.V., Eine Aktiengesellschaft für die Bundesbahn, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Mai 1978, S. 11
- O.V., Muß Gscheidle die Notbremse ziehen? Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Febr. 1977, S. 13
- O.V., Schienen auf den Bund übertragen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Mai 1978, S. 13

- O.V., Verkehrspolitik ist Bahnpolitik, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Okt. 1978, S. 12
- O.V., Wunderdinge bringt Privatisierung kaum, Handelsblatt vom 13. Jan. 1976, S. 24
- Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen (Beiträge zur Mittelstandsforschung, Heft 15), Göttingen 1976
- Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung von Betätigungsbereichen der Deutschen Bundespost, Diss., Bonn 1977
- Ploog, Helmut, Die Förderung der Kooperation zwischen Straßengüterverkehr und öffentlicher Eisenbahn als Instrument rationaler Verkehrspolitik, Diss., München 1974
- Pommerehne, Werner W., Private versus öffentliche Müllabfuhr: Ein theoretischer und empirischer Vergleich, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 35, 1976/77, S. 272 - 294
- Püttner, Günter, Die öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg v.d.H., u.a., 1969
- Pukall, Arthur, Privatunternehmen statt Regiebetriebe, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Aug. 1977, S. 11
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht zur Landeshaushaltsrechnung 1971, in: Landtagsdrucksache Rheinland-Pfalz 7/1950, S. 80 - 82
- Reichard, Christoph, Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, Berlin, New York 1977
- Rieger, Wilhelm, Einführung in die Privatwirtschaftslehre, 3. unveränderte Aufl., Erlangen 1964
- Ritschl, Hans, Die öffentlichen Unternehmen in der Marktwirtschaft, in: Die öffentliche Wirtschaft, Nr. 5, 1955, S. 2 - 13

- Ritschl, Hans, Unternehmungen, Öffentliche, in:
Handwörterbuch der Sozialwissenschaften,
Bd. 10, Stuttgart u.a. 1959, S. 506 - 518
- Röpke, Wilhelm, Die Abstimmung von Straße und Schiene,
in: Der Volkswirt, 8. Jg. 1954, Heft 18,
S. 9 - 19
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirt-
schaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten
1975, Bundestagsdrucksache 7/4326
- Samuelson, Paul A., The Pure Theory of Public
Expenditure, in: The Review of Economics
and Statistics, Vol. 36, 1954, S. 387 - 389
- Samuelson, Paul A., Diagrammatic Exposition of a
Theory of Public Expenditure, in: The Review
of Economics and Statistics, Vol. 37, 1955,
S. 350 - 356
- Samuelson, Paul A., Aspects of Public Expenditure
Theories, in: The Review of Economics und
Statistics, Vol. 40, 1958, S. 332 - 338
- Samuelson, Paul A., Pure Theory of Public Expenditure
and Taxation, in: Public Economies, An Ana-
lysis of Public Production and Consumption
and their Relations to the Private Sektors,
Proceedings of a Conference held by the In-
ternational Economic Association, (eds.)
J. Margolis and H. Guitton, London, New York
1969
- Schachtner, Manfred, Die Wirtschaftlichkeit der öffent-
lichen Hand. Ein Beitrag zur Untersuchung der
Rationalität öffentlichen Handelns, Diss.,
Köln 1966
- Schleberger, Erwin, Die Zauberformel Privatisierung,
in: Der Städtetag, Jg. 29, Heft 3, 1976, S. 121
- Schleicher, Heinz, Staatshaushalt und Strategie. Eine
Theorie des öffentlichen Gutes aus neuen
methodischen Ansätzen, Berlin 1971

- Schmidt, Kurt, Kollektivbedürfnisse und Staatstätigkeit, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, hrsg. von H. Haller, L. Kullmer u.a., Tübingen 1970, S. 3 - 27
- Schmidt-Sudhoff, Ulrich, Unternehmerziele und unternehmerisches Zielsystem, Wiesbaden 1967
- Schneider, Hans K., Methoden und Methodenfragen der Volkswirtschaftstheorie, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, hrsg. von Werner Ehrlicher, Ingeborg Essenwein-Rothe u.a., 5., überarb. u. erg. Aufl., Bd. 1, 1975, S. 1 - 15
- Schnettler, Albert, Öffentliche Betriebe, Essen 1956
- Schnettler, Albert, Betriebe, Öffentliche Haushalte und Staat, Berlin 1964
- Schnorbus, Axel, Unternehmen Deutsche Bundespost, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Dez. 1973, S. 13
- Schnorbus, Axel, Ein Monopolist erweitert sein Reich, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Okt. 1978, S. 13
- Schöpf, Anton und Hubka, Bernd, Betriebswirtschaftliche Betrachtung der kommunalen Versorgungsbetriebe, in: Gemeinwirtschaftliche Betriebe und Öffentliche Verwaltungen, hrsg. von Herbert Haeseler, Opladen 1976, S. 71 - 82
- Siedentopf, Heinrich, Funktion und allgemeine Rechtsstellung - Analyse der Funktionen des öffentlichen Dienstes, Baden-Baden 1973
- Sohmen, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976
- Terminologie-Ausschuß, Die Definitionen des Terminologie-Ausschusses der Gesellschaft zur Förderung der öffentlichen Wirtschaft, in: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 1, 1954, S. 276 - 279

- Thiel, Eberhard, Mehr oder weniger Staat? in: Wirtschaftsdienst, 55. Jg. 1955, S. 554 - 556
- Thiemeyer, Theo, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, Berlin 1970
- Thiemeyer, Theo, Thesen zum öffentlichen Personennahverkehr, in: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 3, 1971, S. 99 - 100
- Thiemeyer, Theo, Marktwirtschaft und Gemeinwirtschaft. Versuch einer dogmengeschichtlichen Ortsbestimmung von Hans Ritschls Theorie der Gemeinwirtschaft, in: Gisbert Rittig und Heinz-Dietrich Ortlieb (Hrsg.), Festschrift für Hans Ritschl, Berlin 1972, S. 33 - 52
- Thiemeyer, Theo, Öffentliche Unternehmen, in: Wörterbuch zur politischen Ökonomie, hrsg. von Gert von Eynern in Zusammenarbeit mit Carl Böhrer u.a., Opladen 1973, S. 255 - 260
- Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbeck bei Hamburg 1975
- Thiemeyer, Theo, Probleme und Besonderheiten der Preispolitik gemeinwirtschaftlicher Betriebe, in: Gemeinwirtschaftliche Betriebe und öffentliche Verwaltungen, hrsg. von Herbert Haeseler, Opladen 1976, S. 27 - 40
- Tofaute, Hartmut, Gesellschaftliche und ökonomische Aspekte der Privatisierung unter besonderer Berücksichtigung gewerkschaftlicher Gesichtspunkte, in: WSI-Mitteilungen, 29. Jg., Nr. 7, 1976, S. 370 - 392
- Tofaute, Hartmut, Die Übertragung öffentlicher Leistungen und Funktionen auf Private (Privatisierung), in: Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.), Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Nr. 5, Reutlingen 1977
- Van der Bellen, Alexander, Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat, Köln 1977

- Wais, Edgar, Ist die 'Privatisierung' eine sinnvolle Lösung für öffentliche Unternehmen? in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 8, 1977, S. 268 - 273
- Weisser, Gerhard, Form und Wesen der Einzelwirtschaften, 2. Aufl., Göttingen 1949
- Weisser, Gerhard, Die Lehre von den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 1, 1954, S. 14 - 33
- Weisser, Gerhard, Wirtschaft, in: Handbuch der Soziologie, hrsg. von Erner Ziegenfuß, Stuttgart 1956, S. 970 - 1101
- Weisser, Gerhard, Die Unternehmensmorphologie - nur ein Randgebiet, in: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 8, 1966/67, S. 1 - 48
- Weisser, Gerhard, Gemeinwirtschaftlichkeit bei Einzelwirtschaften, Schriftenreihe Gemeinwirtschaft, Nr. 11, Frankfurt und Köln 1974
- Wenger, Hans, Ein Jahr 'Kombiverkehr KG' Erwartungen erfüllt? in: Die Bundesbahn, 46. Jg. 1970, S. 493 - 495
- Wenger, Karl, Die öffentliche Unternehmung, Wien/New York 1969
- Wiese, Rolf, Überlegungen zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben, in: Staats- und Kommunalverwaltung, 22. Jg., Heft 7, 1976, S. 194 - 198
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Bulletin der Bundesregierung Nr. 103 vom 16. August 1975, S. 1001 - 1016
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen, Bulletin der Bundesregierung Nr. 4 vom 8. Jan. 1976, S. 36 - 48

- Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für
öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Privatisierung - kein Mittel gegen
Haushaltsdefizite, in: Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, 25. Jg., Heft 2,
1976, S. 42 - 47
- Witte, Eberhard, Im Konflikt widerstreitender Ansprüche, in: Der Volkswirt, 18. Jg. 1964,
Heft 21, S. 981 - 982
- Witte, Eberhard, Entscheidungsprozesse, in: Handwörterbuch der Organisation, hrsg. von
Erwin Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 497 -
506
- Witte, Eberhard und Hauschildt, Jürgen, Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt,
Berlin 1966
- Zavlaris, Demetre, Die öffentliche Wirtschaft - zur Wirtschaftlichkeit unfähig? in: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 3, 1972, S. 108 - 111

Lebenslauf

Am 15. April 1947 wurde ich in Bad Kreuznach als Sohn des Kaufmanns Fritz Hessel und seiner Ehefrau Brigitte, geb. Birk, geboren. Von Ostern 1953 bis Ostern 1958 besuchte ich die Volksschule in Bad Kreuznach. Ostern 1958 trat ich in das Staatliche Gymnasium in Bad Kreuznach ein, an dem ich im Juni 1967 die Reifeprüfung ablegte. Danach leistete ich einen 15-monatigen Wehrdienst ab, der im Oktober 1968 endete. Ab Wintersemester 1968/69 studierte ich Volkswirtschaftslehre an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Dort bestand ich im Mai 1974 die Prüfung als Diplom-Volkswirt. Im Anschluß daran war ich am Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität als Korrekturassistent beschäftigt. Seit März 1975 bin ich daselbst als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig. Die mündliche Doktorprüfung legte ich am 25. Mai 1979 ab.

Offsetdruck
GmbH & Co. KG.

88 Bamberg Hohe-Kreuz-Str. 9b

M. SCHADEL

• Tel. 0951/54414 • 58461 •